



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 26
TOMO III

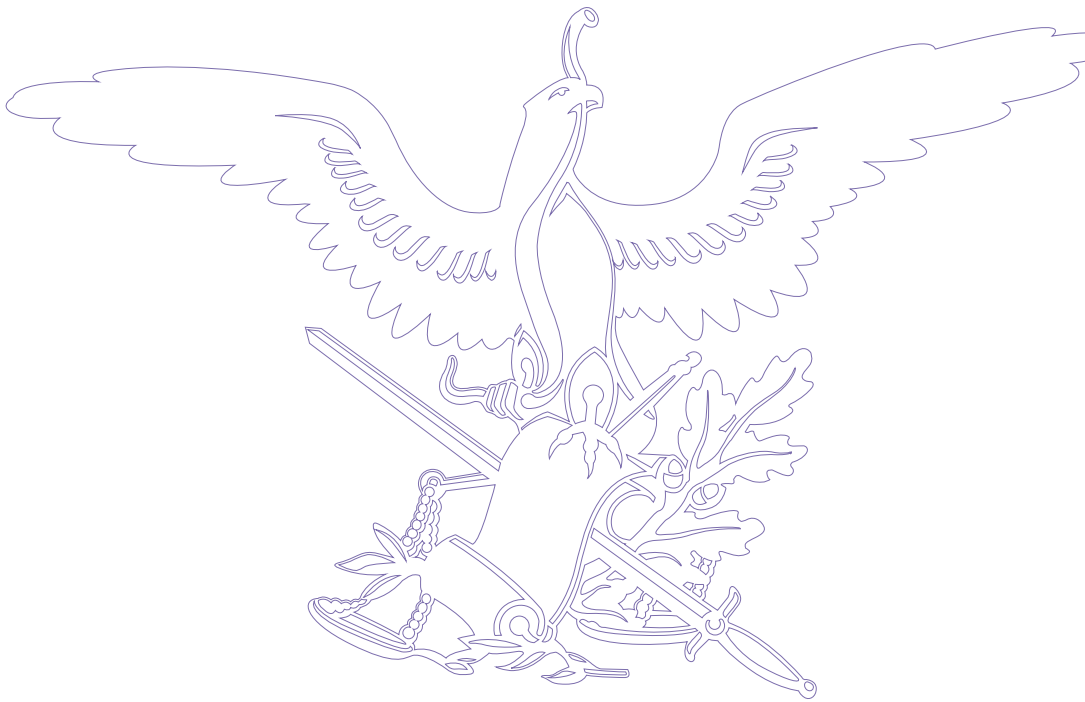
Junio de 2023

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (3)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 26
TOMO III

Junio de 2023

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (3)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

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

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

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

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

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

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO, A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN IV Y 32, FRACCIONES I Y II, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS TRANSITORIAS QUE YA CUMPLIERON SU OBJETO (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

IV. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014, A LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR LA LEY GENERAL EN LA MATERIA.

V. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

VI. LEYES GENERALES. PUEDEN INCIDIR VÁLIDAMENTE EN TODOS LOS ÓRDENES JURÍDICOS PARCIALES DEL ESTADO MEXICANO, AL SER AQUELLAS RESPECTO DE LAS CUALES EL CONSTITUYENTE HA RENUNCIADO EXPRESAMENTE A SU POTESTAD DISTRIBUIDORA ENTRE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO.



VII. ARCHIVOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA FORMA PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS LOCALES EN LA MATERIA.

VIII. ARCHIVOS. ALCANCES DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA COMO PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS LEYES DE ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-T, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

IX. ARCHIVOS. OBLIGACIONES A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS SISTEMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

X. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE LA INTEGRACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ARCHIVOS SE PREVEAN EN TÉRMINOS EQUIVALENTES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XI. ARCHIVOS. EL DISEÑO DE SU SISTEMA A NIVEL LOCAL SERÁ EQUIVALENTE AL NACIONAL, CUANDO AQUÉL NO ENTORPEZCA, DIFICULTE O IMPOSIBILITE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL, NI SU DEBIDA COORDINACIÓN.

XII. ARCHIVOS. EL DISEÑO DE SU SISTEMA A NIVEL LOCAL SERÁ EQUIVALENTE AL NACIONAL, CUANDO AQUÉL, A PESAR DE QUE NO ENTORPEZCA, DIFICULTE O IMPOSIBILITE EL FUNCIONAMIENTO DE ESTE ÚLTIMO, NO GARANTICE EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES, AL MENOS, CON EL MISMO GRADO DE EFICACIA QUE EL SISTEMA NACIONAL.

XIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. EL LEGISLADOR LOCAL, AL OMITIR PREVER EXPRESAMENTE, COMO SUJETOS OBLIGADOS, A LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, ASÍ COMO A LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS, TAL COMO SE HACE EN EL CORRELATIVO ARTÍCULO 1 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).



XIV. ARCHIVOS. CONDICIONES PARA CONSIDERAR QUE LA OMISIÓN DE UNA DEFINICIÓN O EL EMPLEO DE UNA TERMINOLOGÍA DIFERENTE EN LAS LEYES LOCALES RELATIVAS RESULTAN INCONSTITUCIONALES.

XV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA FALTA DE DEFINICIÓN EN LA LEY LOCAL DE LAS EXPRESIONES: "CONSULTA DE DOCUMENTOS", "DATOS ABIERTOS", "DIRECTOR GENERAL", "EXPEDIENTE ELECTRÓNICO", "ÓRGANO DE GOBIERNO", "ÓRGANO DE VIGILANCIA" Y "REGISTRO NACIONAL", NO TRANSGREDE EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. EL HECHO DE QUE LA LEY RELATIVA NO PREVEA QUE LOS RESPONSABLES Y ENCARGADOS DE LAS ÁREAS QUE CONFORMAN EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE CADA SUJETO OBLIGADO DEBAN CONTAR CON EXPERIENCIA "ACREDITADA" EN MATERIA DE ARCHIVOS, NO IMPLICA UNA DIFERENCIA FUNCIONAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ACCESO A ESOS CARGOS (ARTÍCULO 20, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. EL LEGISLADOR LOCAL NO INCURRIÓ EN UNA REGULACIÓN DEFICIENTE DEL CARGO DE TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS, AL NO PREVER SU NIVEL O JERARQUÍA, NI QUE SU DEDICACIÓN EN EL CARGO DEBA SER EXCLUSIVA (ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SI BIEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN SUJETARSE A LOS PRINCIPIOS Y BASES SEÑALADOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, CONSERVAN SU POTESTAD LEGISLATIVA PARA AMPLIAR, ADECUAR O PERFECCIONAR LAS FACULTADES DE LOS ÓRGANOS DE ARCHIVOS GARANTES LOCALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE APARTEN DE AQUELLAS BASES.

XIX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA POSIBILIDAD DE QUE EL ÓRGANO GARANTE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA PERMITA EL



ACCESO A LA INFORMACIÓN DE DOCUMENTOS CON VALORES HISTÓRICOS, QUE NO HAYAN SIDO TRANSFERIDOS A UN ARCHIVO HISTÓRICO Y QUE CONTENGAN DATOS PERSONALES SENSIBLES, CUANDO ÉSTOS SE REQUIERAN PARA ESTUDIOS O INVESTIGACIONES QUE SE CONSIDEREN RELEVANTES PARA EL ÁMBITO REGIONAL O LOCAL, NO TRANSGREDE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA DE ESA ENTIDAD DE ESTABLECER CUÁLES SON LAS FACULTADES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 63, 64 Y 65 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XXII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA LEY RELATIVA NO CREÓ LA FIGURA DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO ESTATAL, SINO QUE ESTABLECE ALGUNAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS A LA FIGURA DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO DE CARÁCTER NACIONAL PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS (ARTÍCULOS 73, 74, 75, 76, 88 Y 89 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. EL HECHO DE QUE LA LEY RELATIVA NO CONTEMPLA COMO INTEGRANTE DEL CONSEJO LOCAL A LA PERSONA REPRESENTANTE DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS, NI PREVEA EL PROCEDIMIENTO A TRAVÉS DEL CUAL SERÁ DESIGNADA, ES CONSTITUCIONAL, AL NO HABER SIDO PREVISTA ESA FIGURA A NIVEL ESTATAL (ARTÍCULOS 73, 74, 75, 76, 88 Y 89 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXIV. ARCHIVOS. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGISTRO LOCAL NO SE ENCUENTRA DENTRO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS ESTADOS EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLII,



11, FRACCIÓN IV, 62, ÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MISMOS QUE TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PERTENECER AL REGISTRO ESTATAL", 77, 78, 79 Y 80 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXV. ARCHIVOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÁN FACULTADAS PARA DETERMINAR LOS ARCHIVOS QUE CONSTITUYEN SU PATRIMONIO DOCUMENTAL, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN EJERZA SUS FACULTADES CONFORME A LA LEY GENERAL Y EMITA DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 84 DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR LOCAL NO HAYA PREVISTO LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS LOCALES, EN COORDINACIÓN CON EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, PUEDAN EMITIR DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL EN LAS MATERIAS DE SU COMPETENCIA, NO SIGNIFICA QUE HAYA INCURRIDO EN UNA DEFICIENTE REGULACIÓN QUE TRASTOQUE EL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS (ARTÍCULO 84 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA LEY RELATIVA, AL EXIGIR QUE LOS PARTICULARES QUE POSEAN DOCUMENTOS CONSIDERADOS PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN DEBAN OBTENER AUTORIZACIÓN PARA RESTAURARLOS, NO SÓLO DEL ARCHIVO GENERAL, SINO, ADEMÁS, DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO Y DEL CONSEJO LOCAL, CUANDO DICHS DOCUMENTOS SEAN CONSIDERADOS, ADEMÁS, PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, INVADIR LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 92 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXVIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA LEY RELATIVA AL OMITIR REGULAR LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ARCHIVO GENERAL DE LA ENTIDAD Y NO PREVER LA EXISTENCIA DE SUS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE VIGILANCIA NI, POR LO TANTO, LAS FACULTADES DE ÉSTOS



VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 66 AL 72 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXIX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA LEY RELATIVA, AL PREVER COMO POTESTATIVO QUE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE TABASCO CUENTE CON UN CONSEJO TÉCNICO Y NO REGULE CÓMO SE INTEGRARÁ NI EN QUÉ CARÁCTER PARTICIPARÁN SUS INTEGRANTES, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 66 AL 72 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA FALTA DE PRECISIÓN EN LA LEY LOCAL SOBRE CUÁLES FALTAS ADMINISTRATIVAS SERÁN GRAVES Y CUÁLES NO, ES INCONSTITUCIONAL, PUES NO OTORGA CERTEZA SOBRE QUÉ AUTORIDADES SERÁN COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS INFRACCIONES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 99, 100, 101 Y 102 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXXI. ARCHIVOS. EL LEGISLADOR LOCAL NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A REGULAR LOS DELITOS EN DICHA MATERIA EN EL CÓDIGO PENAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 103 Y 104 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXXII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. NO EXISTE OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA LEY RELATIVA EN CUANTO A PREVER LAS ADECUACIONES PRESUPUESTALES NECESARIAS PARA CUMPLIRLA Y EL PLAZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES (ARTÍCULOS TERCERO AL DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIOS DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO. LA LEY RELATIVA NO VIOLA LA LEY GENERAL EN CUANTO AL PLAZO QUE PREVÉ PARA LA INTEGRACIÓN E INICIO DE SESIONES DEL CONSEJO LOCAL (ARTÍCULOS SÉPTIMO Y OCTAVO TRANSITORIOS DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS



RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLII, 11, FRACCIÓN IV, 62, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMOS QUE TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PERTENECER AL REGISTRO ESTATAL", DEL 63 AL 72, DEL 77 AL 80, 92 Y DEL 99 AL 102 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, A MÁS TARDAR EN EL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES SIGUIENTE A QUE A ÉSTA SE LE NOTIFIQUE, SUBSANE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLII, 11, FRACCIÓN IV, 62, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMOS QUE TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PERTENECER AL REGISTRO ESTATAL", DEL 63 AL 72, DEL 77 AL 80, 92 Y DEL 99 AL 102 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. APLICACIÓN DIRECTA DE LA LEY GENERAL, UNA VEZ QUE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ SURTE SUS EFECTOS Y HASTA EN TANTO EL LEGISLADOR LOCAL NO SUBSANE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLII, 11, FRACCIÓN IV, 62, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMOS QUE TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PERTENECER AL REGISTRO ESTATAL", DEL 63 AL 72, DEL 77 AL 80, 92 Y DEL 99 AL 102 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2020. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 2 DE MAYO DE 2022. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y EDUARDO ROMÁN GONZÁLEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **dos de mayo de dos mil veintidós**.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 232/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "INAI"); y,



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes de la norma impugnada.** El siete de febrero de dos mil catorce fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se adicionó al artículo 73 de la Constitución Política del País la fracción XXIX-T,¹ la cual faculta al Congreso de la Unión a expedir una ley general en materia de archivos.

2. El quince de junio de dos mil dieciocho fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Archivos. Esta ley estableció en su artículo cuarto transitorio que las entidades federativas debían armonizar sus ordenamientos en materia de archivos con la ley general en el plazo de un año.²

3. El quince de julio de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el Decreto 205 mediante el cual se expidió la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

4. SEGUNDO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** El catorce de agosto de dos mil veinte, el licenciado Manuel Novoa Gómez, director general de Asuntos Jurídicos del INAI, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

5. TERCERO.—**Artículos constitucionales violados.** El INAI señaló en su demanda como preceptos violados los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109, 124 y 133 de la Constitución Política del País.

¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

"La anterior redacción fue modificada con motivo de la reforma política a la Ciudad de México, mediante el decreto de reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por lo que su redacción quedó como sigue: ...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

² **"Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley. ..."



6. CUARTO.—Conceptos de invalidez. El INAI considera que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no se encuentra armonizada con la Ley General de Archivos en los siguientes aspectos:

- **Omisión de prever algunos sujetos obligados.** El artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite señalar como sujetos obligados de la ley a los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y órganos autónomos locales. Si bien dicho precepto establece como sujetos obligados a "cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Estado", es necesario precisar que aquéllos son sujetos obligados, para evitar cualquier confusión. Esta omisión significa una inobservancia del numeral 1o. de la Ley General de Archivos.

- **Omisión de definiciones.** El artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite las siguientes definiciones que sí están previstas en el numeral 4o. de la Ley General de Archivos: consulta de documentos, datos abiertos, director general, expediente electrónico, órgano de gobierno, órgano de vigilancia y registro nacional.

- **Omisión de contemplar un determinado requisito para las personas responsables de las áreas de archivos.** Si bien el artículo 20 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco señala que las personas responsables de las áreas de archivos deben contar con experiencia en la materia, no establece que esa experiencia deba estar acreditada, como lo exige el diverso 21 de la Ley General de Archivos.

- **Omisión de prever el nivel jerárquico y las facultades de la persona titular del área coordinadora de archivos.** El artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es omiso en establecer que el titular del área coordinadora de archivos debe tener al menos el nivel de director general y que debe dedicarse exclusivamente a las funciones establecidas en la Ley General de Archivos y en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, lo cual sí se ordena en el diverso 27 de la ley general.

- **Criterios para el acceso a documentos con valor histórico.** El artículo 38 de la Ley General de Archivos permite el acceso a la información de un documento con valor histórico cuando se solicite para una investigación que sea



relevante para "el país", pero el diverso 37 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco permite el acceso cuando se trate de una investigación relevante para "el país o para el ámbito regional o local".

• **Falta de equivalencia de la integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Estatal de Archivos de Tabasco (en lo sucesivo "Consejo Local") con el Consejo Nacional.** Los artículos 63, 64, 65, 69 y 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, que establecen la integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local, no son equivalentes a los previstos para el Consejo Nacional de Archivos, en los siguientes aspectos:

a) La Presidencia del Consejo Local debería recaer en la persona titular del Archivo General del Estado de Tabasco, pues así lo estipulan a nivel nacional los artículos 65, fracción I, y 106, fracción I, de la Ley General de Archivos. Sin embargo, los numerales 63, fracción I, 69 y 72, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, depositan dicho cargo en el titular del Poder Ejecutivo Estatal, por lo que no son equivalentes con la ley general.

b) Los artículos 63, fracción III y 72, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, establecen que el cargo del secretario técnico del Consejo Local recae en la persona titular del Archivo General del Estado; pero el diverso 66 de la Ley General de Archivos indica que el secretario técnico deberá ser nombrado por el presidente del Consejo Nacional, por lo que el secretario técnico no debería ser la persona titular del Archivo.

c) El artículo 63, fracciones I, II, IX, X, XI y XIV, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, prevé la participación con voz y voto, y como integrantes permanentes en el Consejo Local, a los titulares del Poder Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental, la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Estado y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; los cuales no cuentan con equivalentes en el Consejo Nacional, por lo que se contraviene a la Ley General de Archivos.

d) El artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco excluye del Consejo Local a las personas representantes de los archivos privados y de



los equivalentes del Consejo Técnico y Científico Archivístico y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo que contraviene el diverso 65, fracciones VIII, XII y XIII, de la Ley General de Archivos.

e) El artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco tampoco establece disposiciones respecto del proceso de selección del representante de los archivos privados, como sí lo hace el numeral 65 de la Ley General de Archivos.

f) El artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no contempla la participación en el Consejo Local de los organismos constitucionales autónomos locales, tal como lo establece el numeral 65 de la Ley General de Archivos.

g) El artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no se encuentra correctamente homologado con el diverso 65 de la Ley General de Archivos, porque no dispone que los suplentes que pueden nombrar los consejeros en caso de ausencia deben tener la jerarquía inmediata inferior al consejero titular.

h) El artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco regula las sesiones del Consejo Local en forma diferente a lo que dispone el diverso 66 de la Ley General de Archivos, en cuanto a las sesiones extraordinarias, convocatorias, quórum necesario para sesionar, mayoría necesaria para las decisiones, voto de calidad y motivación de los votos.

i) La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite establecer que el treinta por ciento de los miembros del Consejo Local puedan convocar a sesiones extraordinarias, como lo dispone el artículo 66, antepenúltimo párrafo, de la Ley General de Archivos.

j) La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es omisa en regular las atribuciones de la Presidencia del Consejo Local, como lo hace el artículo 68 de la Ley General de Archivos respecto de las atribuciones de la Presidencia del Consejo Nacional.



• **Falta de precisión sobre el alcance de los archivos privados de interés público estatal.** Los artículos 73 a 76, y 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son imprecisos sobre los archivos privados de interés público estatal, pues no especifican si se refieren a los archivos "estatales" o "nacionales".

• **Creación de un Registro Estatal de Archivos.** Los artículos 4, fracción XLII; 11, fracción IV; 62, último párrafo; y del 77 al 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son inconstitucionales al prever un Registro Estatal de Archivos. Las Legislaturas Estatales no tienen la atribución de legislar en materia de registro estatal de archivos, pues implicaría una duplicidad de funciones sobre un mismo tema, cuya competencia corresponde exclusivamente al Sistema Nacional de Archivos a través de su Consejo Nacional, en términos de los numerales 78 al 81 y décimo tercero transitorio de la Ley General de Archivos.

• **Omisión de incluir la facultad de los órganos autónomos para emitir Declaratorias de Patrimonio Documental del Estado.** El artículo 84 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite la facultad de los organismos autónomos, en coordinación con el Archivo General del Estado, de emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado en las materias de su competencia, vulnerando los numerales 86, segundo párrafo, y 87, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos.

• **Invasión de la competencia del Archivo General de la Nación para autorizar la restauración de documentos del patrimonio documental.** El artículo 96 de la Ley General de Archivos establece que los particulares que posean documentos que sean patrimonio documental deberán contar con autorización del Archivo General de la Nación para restaurarlos, pero el diverso 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco indica que los particulares también requerirán la autorización y supervisión del Archivo General del Estado y, en su caso, del Consejo Local, por lo que se invaden las competencias del Archivo General de la Nación.

• **Naturaleza jurídica y estructura orgánica del Archivo General del Estado.** Los artículos 66 a 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco establecen una naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado



diferente a la prevista en los diversos 104, 108, 109, 110 y 114 de la Ley General de Archivos:

a) La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es omisa en reconocer el carácter del Archivo General como órgano descentralizado, no sectorizado y con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por el contrario, circunscribe al archivo en el ámbito administrativo del Poder Ejecutivo del Estado.

b) Omite establecer la regulación jurídica del órgano de gobierno, del órgano de vigilancia y del Consejo Técnico Archivístico, previstos en el artículo 108 de la Ley General de Archivos.

c) Omite precisar los requisitos para ser director general del Archivo, así como sus facultades, homologadas con los artículos 111 y 112 de la Ley General de Archivos.

d) Se omiten atribuciones del Archivo General del Estado que la Ley General de Archivos sí contempla a favor del Archivo General de la Nación, en el artículo 106, fracciones XVII, XXI, XXII, XXV, XXIX, XXX, XXXI y XXXII.

e) Omite regular los órganos que componen el Archivo General del Estado y sus respectivas atribuciones, como se establece respecto del Archivo General de la Nación en los artículos 108, 109, 110 y 113 de la Ley General de Archivos.

f) El artículo 70 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco establece que el Archivo General del Estado "podrá" contar con un Consejo Técnico, pero el diverso 114 de la Ley General de Archivos señala que el Archivo General de la Nación "contará" con un Consejo Técnico, por lo que esa figura no es optativa sino obligatoria.

g) La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite precisar cómo se integrará el Consejo Técnico del Archivo General, como lo hace el diverso 114 de la Ley General de Archivos, que prevé una integración interinstitucional.

h) Debe definirse en el apartado relativo qué debe entenderse por órgano de gobierno y órgano de vigilancia.



• **Nivel jerárquico, requisitos de elegibilidad y facultades de la persona titular del Archivo Estatal.** Los artículos 66 a 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omiten establecer el nivel jerárquico que tendrá la persona titular del Archivo General del Estado, sus requisitos de elegibilidad y la homologación de sus atribuciones, con lo que se contravienen los diversos 71, 111 y 112 de la Ley General de Archivos, por las razones siguientes:

a) El artículo 71 de la Ley General de Archivos indica que la persona titular del Archivo General de la Nación deberá tener nivel de subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente, pero la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es omisa en establecer dicha condicionante.

b) El artículo 111 de la Ley General de Archivos prevé que el director general del Archivo General de la Nación deberá "poseer al día de la designación, preferentemente el grado académico de doctor en ciencias sociales o humanidades". Sin embargo, el diverso 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco señala que el titular del Archivo General del Estado "deberá contar preferentemente con estudio de posgrado en ciencias sociales y humanidades", por lo que resulta importante que no se renuncie al perfil de quien ocupará este cargo, respecto del grado académico o experiencia.

c) La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es omisa en establecer los requisitos de elegibilidad del director general del Archivo General del Estado, previstos en el artículo 111 de la Ley General de Archivos.

d) Se sugiere precisar que, durante su gestión, el director general del Archivo General del Estado no podrá desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidad y actividades dentro del archivo local.

e) Falta la homologación de algunas de las atribuciones que ejerce el titular del Archivo General del Estado, distintas a las que le corresponde al Archivo como institución, o como presidente del Consejo Local, de conformidad con el artículo 112 de la Ley General de Archivos.



- **Omisión de establecer las faltas administrativas graves.** Los artículos 99 a 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omiten establecer las infracciones administrativas que deberían calificarse como graves, tal y como lo hace el diverso 118, último párrafo, de la Ley General de Archivos. Esta omisión tiene repercusiones directas en el Sistema Nacional de Anticorrupción, ya que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevé la clasificación de faltas administrativas graves y no graves, con efectos diferenciados en cuanto a qué instancia habrá de imponer las sanciones que correspondan.

- **Omisión de establecer delitos especiales en materia de archivos.** Los artículos 103 y 104, y en general toda la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, son inconstitucionales porque omiten establecer los delitos en materia de archivos. Por lo que resulta necesario que se agreguen las conductas delictivas del diverso 121, fracción I, de la Ley General de Archivos.

- **La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco viola el principio de legalidad por contravenir el plazo para la armonización con la ley general.** El artículo primero transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es inconstitucional porque prevé que entrará en vigor el primero de enero de dos mil veintiuno, pero debería entrar en vigor inmediatamente después de su publicación, atendiendo a que el plazo de la armonización venció el catorce de junio de dos mil veinte, de conformidad con los artículos primero y cuarto transitorios de la Ley General de Archivos. Además, no es razonable considerar que la obligación de "armonización" se colma con la mera publicación de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, sino que es necesario que ésta entre en vigor para que despliegue sus efectos jurídicos.

- La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite reproducir el artículo sexto transitorio de la Ley General de Archivos, sobre todo el último párrafo, el cual indica que las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley general.

- La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco también omite reproducir lo previsto en el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Archivos, el cual prevé que los sujetos obligados deberán implementar su sistema



institucional de archivos dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha ley.

- Los artículos séptimo y octavo transitorios de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco contravienen los diversos décimo y décimo segundo transitorios de la Ley General de Archivos, pues la fecha que prevé para la integración e inicio de sesiones del Consejo Local sobrepasa el plazo previsto en la ley general.

7. QUINTO.—Registro y turno. Mediante proveído de dieciocho de agosto de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con número 232/2020 y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la instrucción del procedimiento y la formulación del proyecto de resolución respectivo.

8. SEXTO.—Admisión. Por acuerdo del veinte de agosto del mismo año, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat admitió a trámite la demanda, requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco para que rindieran su respectivo informe, y dio vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

9. SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. El dos de octubre de dos mil veinte, Guillermo Arturo del Rivero León, quien se ostentó como titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, rindió de manera electrónica el informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, manifestando lo siguiente:

- **Causa de improcedencia.** El INAI únicamente puede promover acción de inconstitucionalidad ante una vulneración al derecho humano de acceso a la información y la protección de datos personales. Al no vulnerarse este derecho, procede el sobreseimiento respecto de los artículos 1, 4, 11, 20, 26, 62 al 80, 84, 88, 89, 92, 100 al 104, primero al décimo primero transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

- **Los sujetos obligados se deducen del ámbito de aplicación de la ley y de su interpretación.** No es inconstitucional omitir señalar textualmente a los



Poderes que integran el gobierno del Estado de Tabasco, pues el artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco prevé su ámbito de aplicación, sin circunscribirse a algún Poder en específico. Dicho precepto, al señalar que se trata de los archivos en posesión de "cualquier autoridad", lleva implícito que su ámbito de aplicación es extensivo a los tres Poderes de gobierno. Además, de una interpretación sistemática de los numerales 1o. y 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, se advierte que se encuentran incluidos los tres Poderes del Estado como sujetos obligados.

• **La definición de los conceptos omitidos es innecesaria en la ley estatal y su regulación compete al legislador federal.** No existe vulneración sobre que el artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite y establece definiciones distintas a las previstas en la Ley General de Archivos, pues el legislador local consideró innecesario establecer los contenidos esenciales en el glosario cuando las ideas pueden quedar definidas en los artículos. Además, resulta ocioso establecer conceptos que no son utilizados en el contenido de la ley. Los conceptos que el INAI considera que se tienen que agregar al glosario de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, regulan el Sistema Nacional de Archivos, lo cual le compete al legislador federal.

• **No se omite el requisito de experiencia acreditada de las personas responsables de las áreas de archivos.** El hecho de que el artículo 20 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no refiera la palabra "acreditado", no es inconstitucional. Dicho precepto establece que los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia en materia de archivos. Además, los numerales 30 al 32 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco determinan que, si los responsables de áreas no cuentan con este tipo de conocimientos acorde a sus responsabilidades, los titulares de los sujetos obligados tienen la obligación de establecer condiciones que permitan la capacitación de los responsables para el buen funcionamiento de los archivos.

• **No existe omisión en cuanto a las facultades y el nivel jerárquico de la persona titular del archivo estatal.** Es infundada la inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. El diverso 27 de la Ley General de Archivos refiere que las personas encargadas de coordinar



el archivo tendrán las funciones ahí establecidas, además de las que prevean las leyes de las entidades federativas, por lo que no es obligatorio copiar íntegramente el nivel que deba ocupar el titular del área coordinadora de archivos.

• **No se viola el derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales por contemplar un supuesto adicional a los que prevé la Ley General de Archivos para el acceso a documentos con valor histórico.** El artículo 37 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no vulnera el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, pues el hecho de que prevea un supuesto más para el acceso a la información no es excesivo de facultades, ya que el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública se encuentra facultado para resolver los procedimientos de acceso a la información dentro del ámbito de su competencia. De no haberse regulado de esa manera, dicho instituto se encontraría impedido para permitir el acceso a la información relacionada con investigaciones o estudios que se consideran relevantes para el país, en términos del diverso 38, fracción I, de la Ley General de Archivos. Además, otorga supuestos más amplios a la ciudadanía para acceder a la información y obliga al instituto a proteger los datos personales sensibles que pudiera contener la información obtenida del estudio de mérito.

• **No existe falta de equivalencia en relación con los requisitos de integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local.** Es incorrecto que los artículos 63, 64, 65, 69 y 72, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, que establecen la integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local, no son equivalentes a las previstas para el Consejo Nacional. El diverso 71 de la Ley General de Archivos concede facultad de libertad de configuración legislativa a las entidades federativas para la conformación de los sistemas locales de archivos. La Ley General de Archivos no obliga que la creación de los Consejos locales sea idéntica al Consejo Nacional, pues sólo mandata que los Municipios participen en los Consejos locales. En ese sentido, la Ley General de Archivos establece las bases mínimas y el Consejo Local responde al contexto del Estado. Sirve de apoyo la **jurisprudencia P./J. 5/2010** del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS



SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."³

- Sobre la conformación del Consejo Local, el legislador local determinó que fuera presidido por el titular del Poder Ejecutivo con el objetivo de tener una mayor capacidad gestora y de toma de decisiones en favor de la gestión documental. De igual forma, debido a que el Archivo General del Estado es la entidad especializada en materia de archivos, resultó oportuno que desempeñara el cargo de Secretaría Técnica del Consejo Local, por ser la autoridad operativa en gestión documental.

- La Ley General de Archivos no limita el número de integrantes de los consejos estatales de archivos ni quiénes deben ser parte de éstos. Por lo que a nivel local se consideró la inclusión de instancias tomadoras de decisión en materia de archivos para una mayor capacidad de gestión de recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos, técnicos y normativos. En consecuencia, se justifica la inclusión de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

- No es de carácter obligatorio la inclusión de un Consejo Técnico, ya que en términos del artículo 114 de la Ley General de Archivos, dicho Consejo es un órgano de asesoría del Archivo General de la Nación, por lo que cada entidad federativa podrá definir, de acuerdo con sus necesidades, la existencia de un órgano especializado en materia de archivos.

- **La Ley General de Archivos no preceptúa parámetros específicos sobre la naturaleza jurídica del Archivo General del Estado, ni de su composición orgánica.** La Ley General de Archivos no ordena que el organismo especializado en materia de archivos sea de naturaleza descentralizada ni tampoco refiere que su organización y regulación deba seguir los mismos parámetros que el Archivo General de la Nación. Tampoco existe omisión en cuanto a los requi-

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322. Acción de inconstitucionalidad 119/2008. Diputados integrantes de la Cuarta Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 3 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena. El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.



sitos que se deben cubrir para ser director general del Archivo General, pues el artículo 66 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco cumplió con el mandato de la ley general.

• **El legislador local no está facultado para diferenciar entre archivos de interés público estatales y nacionales.** No existe ninguna imprecisión respecto de los archivos de interés público estatal contemplada en los artículos 73 a 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, porque dicha ley prevé en el diverso 75 que el Consejo Nacional emitirá los criterios para considerar de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o relevancia para el conocimiento de la historia nacional. Entonces, se trata de una facultad propia del Consejo Nacional, por lo que el legislador local carece de facultades para emitir una diferenciación entre los archivos de interés público estatal o nacional. Por el contrario, la remisión que hace el numeral 73 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, es consecuencia de la armonización del sistema de archivos.

• **El Registro Estatal de Archivos no interfiere en la competencia del Sistema Nacional de Archivos.** El legislador tabasqueño consideró oportuna la creación de un Registro Estatal de Archivos equivalente al previsto a nivel nacional, sin que ello implique una invasión de facultades. Esto es así porque el artículo 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco prevé la implementación de una aplicación informática que permita registrar y actualizar la información, lo cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional, además de que no debe entenderse que dicho registro será exclusivo o propio del ente estatal, ya que la Ley General de Archivos deja en claro que será el Consejo Nacional de Archivos la máxima autoridad en la materia. Aunado a que el numeral 73 de la Ley General de Archivos otorga atribuciones a los consejos locales para implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional.

• **No existe mandato que obligue a los Estados a otorgar facultades a los órganos autónomos para emitir declaratorias de patrimonio documental estatales.** No es inconstitucional el artículo 84 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco al omitir la facultad de los organismos autónomos de emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado, porque el diverso 87 de la Ley General de Archivos no establece un mandato específico que deba ser cumplido



por las entidades federativas, sino que otorga una facultad potestativa a los organismos autónomos, por lo que, el legislador local en ejercicio de su facultad de configuración legislativa, determinó que sólo el ejecutivo estatal podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de Tabasco.

• **El Archivo General del Estado no invade la facultad del Archivo General de la Nación respecto de autorizar a particulares restaurar documentos que sean patrimonio documental.** El artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, en congruencia con la Ley General de Archivos, otorga participación al Archivo General del Estado y al Consejo Local, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita el Archivo General de la Nación. Además, el precepto en mención se refiere a los documentos que constituyen patrimonio documental de Tabasco y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la nación y el numeral 98 de la Ley General de Archivos faculta tanto al Archivo General como a los archivos locales para efectuar visitas de verificación respecto del cumplimiento de las disposiciones que se refieren al patrimonio documental de la nación en posesión de particulares.

• **Es suficiente la regulación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en materia de sanciones por infracciones a la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.** Es incorrecto que los artículos 99 al 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no establecen la gravedad de cada infracción respetando el diverso 118 de la Ley General de Archivos, porque este precepto regula lo relacionado con la individualización de las sanciones a los particulares que tengan en su posesión documentos de interés público. Ello es así, pues como se advierte del numeral 117 de la Ley General de Archivos, las infracciones administrativas a que se refiere, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo que será a las autoridades a quienes les corresponderá determinar la gravedad de la falta o infracción. Así, respecto al artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco que prevé este supuesto, en ningún momento establece las hipótesis que debían calificarse como graves debido a que dicho numeral se refiere esencialmente a los particulares, por lo que en atención al principio pro persona y considerando lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, corresponderá también a la autoridad sancionadora determinar la gravedad en la que se incurrió al cometer faltas a la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.



• **Incluir delitos nacionales en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco generaría incongruencias en su tipificación e incertidumbre en su aplicación.** Respecto a la ausencia de delitos en materia de archivos, del artículo 121, fracción I, de la Ley General de Archivos, se advierte que la conducta tipificada es un delito de orden nacional, pues no se diferencia el ámbito estatal o federal, por lo cual, para no incurrir en una sobre regulación y doble tipificación, no se consideró agregarlo en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Aunado a lo anterior, el numeral 123 de la Ley General de Archivos, señala que los tribunales federales serán los competentes para sancionar dichos delitos.

• **La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no es inconstitucional ni viola el principio de legalidad porque la Ley General de Archivos prevé un año a partir de su entrada en vigor para su armonización en las legislaciones estatales.** La emisión de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no es inconstitucional, pues el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos estableció el plazo de un año a partir de su entrada en vigor para que las Legislaturas Locales armonizaran sus ordenamientos. Así, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es consecuencia del mandato de la Ley General de Archivos, sin que su armonización implique la transcripción de los numerales transitorios de la Ley General de Archivos. Además, la omisión de reproducir lo previsto en el artículo sexto transitorio de la Ley General de Archivos, se debe a que no puede mandatarse en una ley local a que las entidades federativas realicen adecuaciones presupuestales, pues ello no es materia del ámbito estatal.

10. OCTAVO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. El veintisiete de abril de dos mil veintiuno, el diputado Luis Ernesto Ortiz Catalá, presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Poder Legislativo de Tabasco, rindió su informe, en el que dio contestación en los términos siguientes:

• **Causa de improcedencia por falta de legitimación activa.** El INAI no impugna leyes en materia de acceso a la información y protección de datos personales, como de manera limitada y exclusiva la Constitución le confiere esa facultad. La Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no contiene disposiciones sobre acceso a la información y protección de datos personales, sólo prevé la coordinación del sistema estatal de archivos con otras autoridades, entre ellas el órgano garante local. Sin embargo, eso no faculta al INAI para impugnar esta ley.



• **Causa de improcedencia por cesación de efectos.** El INAI impugna el artículo primero transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, argumentando que su entrada en vigor debió ser inmediata y no, como lo expresa dicho transitorio, el primero de enero de dos mil veintiuno. Sin embargo, ya se cumplió dicha fecha y por consecuencia la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco ya se encuentra en plena vigencia, por lo que cesaron los efectos de la impugnación y no es posible realizar pronunciamiento alguno sobre la tardanza en el inicio de vigencia de la ley. Por tanto, debe sobreseerse sobre este punto de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País.⁴ Aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma impugnada, la sentencia no podría surtir efectos, ya que de acuerdo con el diverso 45 de la mencionada ley reglamentaria, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas no tiene efectos retroactivos.⁵

• **Las circunstancias fácticas derivadas de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 deben considerarse como elementos de análisis en el plazo establecido para la armonización de la ley.** El hecho de que se haya armonizado la Legislatura Local con la Ley General de Archivos un mes después de fenecido el plazo no acarrea sanción jurídica alguna. Debe considerarse que dentro de ese plazo se atravesó la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus SARS-CoV-2, por lo que estuvieron suspendidas las actividades legislativas del Congreso de Tabasco del veintisiete de marzo al siete de septiembre de dos mil veinte. Así, no fue por falta de responsabilidad el no cumplir

⁴ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;"

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;"

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

⁵ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



a tiempo con lo mandatado en la Ley General de Archivos en su artículo cuarto transitorio.

• **El concepto de autoridad en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco incluye a los sujetos obligados de la Ley General de Archivos.** Es infundado el argumento relativo a que el artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco provoca confusión, pues el término de "autoridad" tiene un significado amplio que abarca a los Poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como a los órganos autónomos, organismos descentralizados, entre otros. El hecho de que la Ley General de Archivos exprese con precisión a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como sujetos destinatarios de la ley, no deja de ser observado por la ley local, pues dichos Poderes se encuentran inmersos en los conceptos de "autoridad, entidad, órgano y organismo del Estado", que menciona el numeral 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Además, el diverso 4 de esta ley prevé específicamente dentro de los sujetos obligados a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de Tabasco, lo cual se complementa con el artículo 1o. de la misma ley.

• **No hay omisión de conceptos porque la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco se debe interpretar de conformidad con la Ley General de Archivos.** No existe una omisión legislativa respecto a que el artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no contempla todas las definiciones previstas en el diverso 4o. de la Ley General de Archivos, pues la ley local debe interpretarse acorde con la ley general, como lo prevé el numeral 3o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

• **La experiencia en materia de archivos debe acreditarse a pesar de no haber una mención específica en la ley y la aplicación de ésta debe ser conforme con la ley general.** Es incorrecto que el artículo 20 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omitió expresar que se debe acreditar la experiencia de los encargados de cada área tal y como lo hace el diverso 21 de la Ley General de Archivos, pues su falta de mención no implica que tales servidores públicos obtengan el cargo sin demostrar, probar o acreditar que cumplen con la experiencia, título profesional, conocimientos, habilidades y la competencia para desempeñar dichos cargos públicos.

• **No existe omisión al no contemplar que el titular del área coordinadora de archivos debe contar con el nivel de director general, ni la delimitación de**



sus funciones. Se reitera que la falta de transcripción de la Ley General de Archivos no conlleva una omisión legislativa, pues la aplicación de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco será acorde con la Ley General de Archivos, de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

• **No se excede el alcance de los derechos de acceso a la información porque las leyes locales regulan su propio ámbito de aplicación normativa.** Es infundado el concepto de invalidez relativo a que el artículo 37 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco excede lo establecido en el artículo 38 de la Ley General de Archivos, al extender el acceso a la información para una investigación o estudio relevante para el ámbito regional o local, pues las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación.

• **La integración y la regulación del Consejo Local es equivalente con la Ley General de Archivos.** Es incorrecto que los artículos 63, 64, 65, 69 y 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no son equivalentes a los diversos 65, 66, 68 y 71 de la Ley General de Archivos. La ley local sí desarrolla en forma equivalente a la ley general la integración del Consejo Local, así como sus atribuciones y funcionamiento, ya que obliga al titular del Poder Ejecutivo del Estado a presidirlo. Por otro lado, como no se cuenta con algún instituto en materia de geografía y estadística, ni con archivos privados locales, no se reguló la integración de sus equivalentes. Sobre los órganos autónomos, se omitió su regulación en el funcionamiento del Consejo Local, por tratarse de los que son reconocidos en la Constitución Política del País, lo que invadiría la esfera competencial de la Federación.

• El no regular sesiones extraordinarias del Consejo Local y la forma de convocarlas, no implica una omisión legislativa pues en términos del artículo 3o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, debe aplicarse la Ley General de Archivos, que desarrolla la regulación de las sesiones extraordinarias.

• **El alcance de los archivos privados es una consecuencia lógica del ámbito de aplicación de la ley.** Es incorrecto que los artículos 73 al 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son imprecisos porque no mencionan si los archivos privados de interés público son estatales o nacionales.



Estos numerales deben interpretarse en el contexto legal en el que están inmersos, esto es, sólo son aplicables a Tabasco por lo que es lógico pensar que se refiere a los archivos estatales.

• **No son inconstitucionales las disposiciones que prevén la existencia del Registro Estatal de Archivos.** Contrario a lo señalado por el INAI respecto que los artículos 4, fracción XLII; 11, fracción IV; 62, último párrafo; 77 al 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, son inconstitucionales al prever un Registro Estatal de Archivos; los numerales 71 y 78 de la Ley General de Archivos sí prevén la institución del Registro Estatal de Archivos, al otorgar facultades a las Legislaturas Locales para legislar los sistemas locales en forma equivalente a la ley general.

• **No es facultad de las entidades federativas otorgar atribuciones de los organismos constitucionales autónomos en materia de declaración del patrimonio documental.** Es infundado que el artículo 84 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco vulnera el diverso 87 de la Ley General de Archivos al omitir establecer la atribución de los organismos constitucionales autónomos para la emisión de declaratorias de patrimonio documental. El numeral 86 de la Ley General de Archivos hace una distinción entre las entidades federativas y los organismos con autonomía constitucional, por lo que las entidades federativas no pueden regular la atribución de los organismos constitucionales autónomos para la emisión de declaratorias de patrimonio documental.

• **No se invaden competencias del Archivo General de la Nación respecto de la autorización para restaurar archivos privados que sean patrimonio documental.** Es incorrecto que el artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco vulnere el diverso 96 de la Ley General de Archivos al invadir atribuciones exclusivas del Archivo General de la Nación en la autorización para la restauración del patrimonio documental en posesión de particulares. Esto es así porque la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco está regulando la restauración del patrimonio documental de Tabasco, para lo cual se requiere la autorización del Archivo General de la Nación, pero la participación del Archivo General del Estado y del Consejo Local no invade las atribuciones del Archivo General de la Nación.



• **La naturaleza y composición del Archivo General del Estado cumple los estándares regulatorios de la Ley General de Archivos.** Es infundado que los artículos 66 al 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco vulneran los diversos 104, 108, 109, 110 y 114 de la Ley General de Archivos, por establecer distinta naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado. El Archivo cumple con todos los estándares regulados en la Ley General de Archivos a la luz de los numerales 1o. y 3o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, es decir, en las disposiciones relativas al Archivo General del Estado deben aplicarse los fundamentos previstos en la Ley General de Archivos, siendo ambas obligatorias en Tabasco.

• **Las funciones y los efectos del nombramiento del titular del Archivo General del Estado obedecen los preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.** Es incorrecto que los artículos 66 al 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son violatorios de los diversos 71, 111 y 112 de la Ley General de Archivos por no señalar el nivel jerárquico para ser titular del Archivo General del Estado, sus requisitos de elegibilidad y falta de homologación a sus atribuciones. De conformidad con los numerales 3o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco y 1o. de la Ley General de Archivos, en las disposiciones relativas al nombramiento y funciones del titular del Archivo General del Estado deben aplicarse los preceptos previstos en la Ley General de Archivos, pues ambos ordenamientos jurídicos son obligatorios en Tabasco.

• **No es inconstitucional que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no prevea las sanciones administrativas, porque deben aplicarse los preceptos de la Ley General de Archivos.** Es infundado que los artículos 99 al 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son contrarios al diverso 118 de la Ley General de Archivos, al omitir establecer las infracciones administrativas que deberían calificarse como graves. En atención a los numerales 3o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco y 1o. de la Ley General de Archivos, en las infracciones administrativas cometidas contra la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, deben aplicarse los preceptos previstos en la Ley General de Archivos, por lo que no existe la omisión señalada.

• **Los delitos en materia de archivos se tipifican en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.** Respecto a la ausencia de delitos en materia de



archivos, los artículos 103 y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco sí tipifican los delitos de carácter común en materia de archivos.

• **No se viola el principio de legalidad porque la fecha de entrada en vigor de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco deja sin materia la impugnación.** Resulta ociosa la impugnación del artículo primero transitorio respecto a la tardanza en la entrada en vigor, porque la fecha establecida en dicho transitorio ya se cumplió y ya entró en vigor la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, por lo quedó sin materia de estudio.

• **Las disposiciones de la Ley General de Archivos contienen los preceptos normativos que adecúan el funcionamiento del sistema institucional.** Es infundada la omisión de reproducir en los artículos transitorios de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco lo relativo a las previsiones y adecuaciones presupuestales y la implementación del sistema institucional, cuyo plazo es de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de la ley. Por lo que hace al plazo para sesionar, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco prevé que el Consejo local debe empezar a sesionar en un plazo no mayor de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor, lo cual son seis meses, coincidiendo con lo señalado en el artículo décimo transitorio de la Ley General de Archivos. Respecto a las previsiones presupuestales y a la implementación del sistema institucional, se reitera que de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, en la aplicación de esta ley se debe de tomar en consideración las disposiciones relativas de la Ley General de Archivos, especialmente los artículos transitorios sexto, segundo párrafo, décimo, décimo primero y décimo segundo, por lo que no existe omisión.

11. NOVENO.—Recepción de los informes y vista para formular alegatos. Mediante acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por presentado el informe del Poder Ejecutivo de Tabasco. Posteriormente, el cuatro de mayo de dos mil veintiuno tuvo por presentado el informe del Poder Legislativo de Tabasco y dejó los autos a la vista de las partes para la formulación de alegatos.

12. DÉCIMO.—Alegatos. El diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo del Estado de Tabasco presentó su escrito de alegatos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



13. DÉCIMO PRIMERO.—Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora determinó que transcurrió el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegados, por lo que cerró instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política del País, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "ley reglamentaria"), y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ toda vez que el INAI plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco y la Constitución Política del País.

15. SEGUNDO.—Oportunidad. El párrafo primero del artículo 60 de la ley reglamentaria dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales ..."

Artículo 1o.. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



alidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.⁷

16. En la presente acción de inconstitucionalidad se impugna el Decreto 205 mediante el cual se expidió la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, el cual fue publicado el quince de julio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

17. Ahora bien, es oportuno recordar que, con base en lo establecido en los Acuerdos Generales 3/2020,⁸ 6/2020,⁹ 7/2020,¹⁰ 10/2020,¹¹ 12/2020¹² y 13/2020,¹³ los plazos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad quedaron suspendidos entre el dieciocho de marzo y el dos de agosto de dos mil veinte, debido a la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus COVID-19 (SARS-CoV-2).

18. Con base en lo anterior, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad comenzó a correr el tres de agosto de dos mil veinte, por lo que, si el INAI presentó la demanda a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte el **catorce de agosto de dos mil veinte**, es claro que la demanda es oportuna.

⁷ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁸ Debido a lo que se suspendió toda actividad jurisdiccional de este Alto Tribunal y se declararon como inhábiles los días comprendidos del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte.

⁹ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declararon inhábiles los días comprendidos entre el veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.

¹⁰ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

¹¹ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del primero al treinta de junio de dos mil veinte.

¹² En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del primero al quince de julio de dos mil veinte.

¹³ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.



19. TERCERO.—Legitimación. En términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política del País, el INAI se encuentra legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

20. En ese sentido, el INAI se encuentra en aptitud de impugnar la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, pues del análisis de la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se advierte que dicho organismo garante argumenta que las disposiciones impugnadas repercuten en las bases y principios para la protección, promoción, respeto y garantía del derecho de acceso a la información pública, pues en su argumentación destaca la estrecha relación entre las materias de archivos, transparencia y protección de datos personales a partir de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce. Por este motivo es que señala dentro de las normas vulneradas a los artículos 6, apartado A y 73, fracción XXIX-S,¹⁴ de la Constitución Política del País que se refieren a la materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

21. De lo anterior, este Alto Tribunal concluye que la demanda contiene planteamientos que, en caso de ser fundados, podrían impactar en la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, dada la estrecha relación que guardan con la materia de archivos.

22. En estos términos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido previamente la legitimación del INAI para impugnar leyes de

¹⁴ "Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases:"

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."



archivos estatales en las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019**,¹⁵ **141/2019**,¹⁶ **122/2020**¹⁷ y **132/2019**.¹⁸

23. Además, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del INAI, cuenta con la aludida legitimación para presentar la demanda. Lo anterior, porque en sesión ordinaria celebrada el once de agosto de dos mil veinte, el Pleno del INAI emitió el Acuerdo ACT-PUB/11/08/2020.05, a través del cual aprobó por unanimidad de votos la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad. En el mencionado acuerdo, se instruyó a su director general de Asuntos Jurídicos para elaborar e interponer el medio de control constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el quince de julio de dos mil veinte.

24. Esta facultad se encuentra prevista en los artículos 12, fracción IV y 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,¹⁹ que establecen la

¹⁵ Promovida por el INAI en contra de la Ley de Archivo del Estado de Colima. Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁶ Promovida por el INAI en contra de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco. Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁷ Promovida por el INAI en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca. Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno.

¹⁸ Promovida por el INAI en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León. Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁹ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del instituto: ...

IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria;"

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran;"



competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos para representar legalmente al INAI, ante asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

25. Con base en lo anterior, se concluye que Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del INAI, y al haber sido autorizado expresamente por el Pleno del INAI, tiene legitimación suficiente para promover en representación de dicho instituto la presente acción de inconstitucionalidad.

26. CUARTO.—Causas de improcedencia. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tabasco plantearon en sus respectivos informes la causa de improcedencia de **falta de legitimación activa** del INAI, pues consideran que dicho instituto no cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas que rigen la materia de archivos. No obstante, como se precisó en el apartado anterior, este Tribunal Pleno considera que sí la tiene, dada la estrecha relación que existe y la potencial incidencia que tiene la materia de archivos en las materias de transparencia, derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Razón por la cual procede **desestimar** las causas de improcedencia mencionadas.

27. Adicionalmente, el Poder Legislativo de Tabasco plantea la causa de improcedencia de **cesación de efectos** prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria²⁰ (aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos del diverso 59 del mismo ordenamiento),²¹ en relación con el artículo **primero transitorio** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco,²² al considerar que dicho precepto, que sólo establece la fecha de entrada en vigor de la ley, ya surtió todos sus efectos.

²⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

²¹ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

²² **Primero.** La presente ley entrará en vigor el día 1 de enero de 2021."



28. Este Tribunal Pleno considera que asiste la razón al Poder Legislativo de Tabasco, en virtud de que el artículo **primero transitorio ha cesado en sus efectos**.

29. La norma impugnada únicamente establece que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco entraría en vigor el primero de enero de dos mil veintiuno. Es decir, que el precepto contiene solamente un lineamiento provisional o de "tránsito", pues su contenido material se agota en determinar el ámbito de validez temporal de la legislación impugnada, al señalar que su entrada en vigor ocurriría el primero de enero de dos mil veintiuno.

30. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugnan normas transitorias y éstas han cumplido con el objeto para el cual se emitieron, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, debe sobreseerse el juicio. Lo anterior, en términos de la **jurisprudencia P./J. 8/2008**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."²³

31. De esta manera, al haberse llegado a esa fecha y, consecuentemente, al **ya encontrarse vigente** la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, el objeto para el cual fue emitida la norma ya se cumplió en su totalidad, lo que impide que este Tribunal Pleno estudie los conceptos de invalidez formulados por el INAI, ya que ha dejado de tener sentido analizarlos porque la resolución que llegara a dictarse no puede tener efectos retroactivos, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 11, registro digital: 170414. Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Partido Político Estatal Alianza por Yucatán, Partido de la Revolución Democrática y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. 5 de octubre de 2006. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.



32. Por tal motivo, al actualizarse la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la ley reglamentaria, **se sobresee** en términos del numeral 20, fracción II, del mismo ordenamiento, respecto del **artículo primero transitorio** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. En términos similares, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**,²⁴ el Tribunal Pleno sobreseyó respecto del artículo primero transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, que establecía el plazo para la entrada en vigor de dicha ley.

33. En el mismo sentido, este Alto Tribunal advierte de oficio que también se actualiza la **causa de improcedencia por cesación de efectos** en relación con el artículo **segundo transitorio** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.²⁵ Como se aprecia de la lectura de este precepto, su único objeto es decretar que, a partir de la entrada en vigor de la ley, queda abrogada la ley de archivos anterior y derogada cualquier otra norma en materia de archivos que se oponga a ella. Dichos efectos se produjeron inmediatamente con la entrada en vigor de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco el primero de enero de dos mil veintiuno, por lo que también esta disposición transitoria ha cumplido plenamente el objeto para el que fue creada.

34. En consecuencia, al actualizarse la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la ley reglamentaria, **se sobresee** en términos del numeral 20, fracción II, del mismo ordenamiento, respecto del **artículo segundo transitorio** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

²⁴ Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. Este tema fue aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas. Estuvieron ausentes los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

²⁵ "**Segundo.** A partir de la entrada en vigor de esta ley se aboga la Ley de Archivos Públicos del Estado de Tabasco, publicada en el suplemento C del Periódico Oficial del Estado con fecha 27 de diciembre de 2008, y se derogan todas aquellas disposiciones en materia de archivos que contravengan la presente ley."



35. Al no actualizarse alguna otra causa de improcedencia, se procede al análisis de fondo del presente asunto.

36. QUINTO.—Precisión de la litis. Con base en lo resuelto en el considerando anterior, del estudio integral de la demanda se advierte que la litis en el presente asunto consiste en analizar la regularidad constitucional de los artículos 1, 4, 11, fracción IV,²⁶ 20, último párrafo,²⁷ 26, 37, fracción I,²⁸ 62, último párrafo,²⁹ 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 84, 88, 89, 92, 99,³⁰ 100, 101, 102, 103, 104, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo primero transitorios, todos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

37. SEXTO.—Estudio. Toda vez que el INAI cuestiona la validez de artículos que abordan distintas temáticas dentro de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, para dar mayor claridad a su estudio, el análisis de fondo se divide de la siguiente manera:

Tema (artículos impugnados)	Párrafos
1. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos.	38 a 57
2. Omisión de señalar algunos sujetos obligados (artículo 1).	58 a 63
3. Omisión de definiciones (artículo 4).	64 a 79
4. Omisión de requisito para ocupar el cargo de responsable de área de archivos (artículo 20).	80 a 85

²⁶ Si bien en la página 2 del escrito de demanda se señala como impugnado todo el artículo 11, el octavo concepto de invalidez se enfoca sólo a la fracción IV.

²⁷ Si bien en la página 2 del escrito de demanda se señala como impugnado todo el artículo 20, del tercer concepto de invalidez se desprende que lo que cuestiona se ubica en el último párrafo de este precepto.

²⁸ Si bien en la página 2 del escrito de demanda se señala como impugnado todo el artículo 37, el quinto concepto de invalidez se enfoca sólo a la fracción I.

²⁹ Si bien en la página 2 del escrito de demanda se señala como impugnado todo el artículo 62, del octavo concepto de invalidez se desprende que lo que cuestiona se ubica en el último párrafo de este precepto.

³⁰ Si bien este artículo no aparece mencionado como impugnado en la página 2 del escrito de demanda, sí se encuentra señalado en el décimo tercer concepto de invalidez.



5. Nivel jerárquico y funciones de la persona titular del área coordinadora de archivos (artículo 26).	86 a 91
6. Acceso a la información de un documento con valores históricos (artículo 37, fracción I).	92 a 106
7. Integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local de Archivos (artículos 63, 64, 65, 69 y 72).	107 a 115
8. Falta de regulación de los archivos privados de interés público estatal (artículos 73, 74, 75, 76, 88 y 89).	116 a 133
9. Registro Estatal de Archivos (artículos 4, fracción XLII, 11, fracción IV, 62, último párrafo, 77, 78, 79 y 80).	134 a 142
10. Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental (artículo 84).	143 a 163
11. Autorización para la restauración del patrimonio documental en posesión de particulares (artículo 92).	164 a 180
12. Naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado (artículos 66, 67, 68, 69, 70, 71 y 72).	181 a 190
13. Omisión de especificar las infracciones administrativas que tendrán el carácter de graves (artículos 99, 100, 101 y 102).	191 a 202
14. Omisión de establecer delitos en materia de archivos (toda la ley y, específicamente, artículos 103 y 104).	203 a 208
15. Régimen transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco (artículos Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo y Décimo Primero Transitorios).	209 a 215

Tema 1. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos.

38. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre cómo está conformado el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019**,³¹ **141/2019**,³² **122/2020**³³ y **132/2019**,³⁴ cuyas premisas se retoman en este apartado.

³¹ Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos



39. En estos asuntos se tuvo como punto de partida la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce. Esta reforma buscó establecer las bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional de Archivos, a través de un esquema de colaboración y coordinación.³⁵

40. Como resultado de ello, se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Política del País, que establece que el Congreso de la Unión tendrá facultad:

Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, aunque votó a favor de esta sección, expresó que no compartía el parámetro de regularidad.

³² Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad se abordó en los temas 1 y 3 de la resolución. El tema 1 (Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos) fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El tema 3 (Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local) fue aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

³³ Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad constitucional fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

³⁴ Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad fue aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas. Estuvieron ausentes los señores Ministros Pardo Rebollo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁵ Al respecto, véase la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 60., 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", presentada por la senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, cuatro de octubre de dos mil doce, página 6.



"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."³⁶

41. La Ley General de Archivos fue expedida el quince de junio de dos mil dieciocho y, conforme a su artículo primero transitorio,³⁷ entró en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes, esto es, el quince de junio de dos mil diecinueve. A partir de esa fecha, empezó a correr el plazo, establecido en su artículo cuarto transitorio,³⁸ para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos correspondientes con lo dispuesto en la ley general.

42. La obligación anterior refleja que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de archivos, lo que incluso puede desprenderse del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se manifestó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del País, aquella debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los Municipios.³⁹

43. De esta manera, y toda vez que el Constituyente Permanente estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de archivos, las entidades federativas mantienen su libertad configurativa para regular, dentro del ámbito de su competencia, la materia de archivos; sin embargo, en ese ejercicio debe

³⁶ El texto original fue modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, para hacer referencia a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, dando lugar al texto aquí transcrito.

³⁷ **"Primero.** La presente ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

³⁸ **"Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley."

³⁹ Véase la iniciativa presentada por las senadoras Cristina Díaz Salazar y Laura Angélica Rojas Hernández del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y el senador Héctor Larios Córdova del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.



observarse lo dispuesto por el legislador federal, en ejercicio de su facultad constitucional.

44. En efecto, las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos, y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación, las entidades federativas y, eventualmente, Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México. Si bien estos órdenes de gobierno están facultados para actuar respecto de una misma materia, será el Congreso de la Unión el que determinará la forma y los términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales.⁴⁰

45. De acuerdo con la interpretación de este Alto Tribunal del artículo 133 de la Constitución Política del País, que consagra el principio de supremacía constitucional, las leyes generales, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución, constituyen la Ley Suprema de la Unión. Estas leyes generales pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado mexicano, al ser aquellas respecto a las cuales el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno.⁴¹

46. Derivado de ello, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Política del País, sino tam-

⁴⁰ Resulta aplicable la jurisprudencia **P./J. 142/2001**, con el rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, registro digital: 187982.

⁴¹ Resultan ilustrativas la **tesis P. VII/2007**, con el rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.". *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, registro digital: 172739. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Así como la **tesis P. VIII/2007**, con el rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.". *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, registro digital: 172667. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.



bién de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de otras leyes, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.

47. En consecuencia, al ser el Constituyente Permanente el que delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la Ley General de Archivos, ésta forma parte del parámetro de validez y, en ese sentido, puede usarse como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de las normas locales en materia de archivos.

48. Ahora bien, para comprender los alcances de la Ley General de Archivos como parámetro de regularidad se recuerda que el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política del País imprime a dicha ley general dos propósitos: establecer la organización y administración **homogénea** de los archivos para todos los órdenes de gobierno, y definir las **bases de organización y funcionamiento** del Sistema Nacional de Archivos.

49. Para este Tribunal Pleno, lo anterior significa, por un lado, que la Ley General de Archivos puede contener normas que se refieran a la organización y administración de archivos que sean homogéneas para todo el país y, por tanto, que las leyes de archivos de las entidades federativas no pueden contener disposiciones que alteren esa homogeneidad; por el otro lado, que las entidades federativas mantienen libertad configurativa para determinar la forma de organización y funcionamiento de sus sistemas locales de archivos, para lo cual deberán respetar las bases que, en su caso, defina la Ley General de Archivos.

50. En relación con este último aspecto, resultan fundamentales para la definición del parámetro de regularidad constitucional los artículos 70 y 71 de la Ley General de Archivos, que establecen lo siguiente:

"Artículo 70. Cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."



"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un **Consejo Local**, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un **archivo general** como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

51. De los anteriores preceptos se puede concluir que las entidades federativas contarán con sus propios sistemas locales de archivos, distintos al sistema nacional, los cuales estarán regulados en las leyes locales de archivos. No obstante, en la configuración de los sistemas locales de archivos, las leyes estatales deberán observar las siguientes bases de organización y funcionamiento:

- Establecer un **Consejo Local**, el cual tendrá el carácter de órgano de coordinación del sistema.
- Definir los términos para la participación de los **Municipios y demarcaciones territoriales** de la Ciudad de México en el Consejo Local.
- Contar con un **Archivo General**, que tendrá el carácter de entidad especializada en materia de archivos dentro del sistema, cuyo titular deberá tener el nivel de titular de subsecretaría, de Unidad Administrativa o su equivalente.
- Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo del **Archivo General** o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.



- Determinar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales en términos **equivalentes** al sistema nacional.

52. Esto es, ni la Constitución Política del País, ni la Ley General de Archivos, impusieron la obligación a las entidades federativas para que legislaran los sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional; pero sí que la integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma **equivalente**.

53. En cuanto a la **equivalencia** exigida por la ley general, el Tribunal Pleno sostuvo en las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019⁴² y 132/2019⁴³**, que para definirla tiene que aplicarse un criterio de carácter **funcional**, por ser el más respetuoso del marco competencial en la materia. Esto quiere decir, que el diseño a nivel local es equivalente al nacional, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

54. Adicionalmente, los sistemas locales tampoco podrán considerarse equivalentes al sistema nacional cuando, a pesar de no entorpecer, dificultar o imposibilitar su funcionamiento, contemplen un diseño del sistema local que no garantice el cumplimiento de sus funciones, al menos, con el mismo grado de eficacia que el sistema nacional.

⁴² Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea, aunque votó a favor de esta sección, expresó que no compartía el parámetro de regularidad. Véase párrafo 83 del engrose.

⁴³ Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad fue aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas. Estuvieron ausentes los señores Ministros Pardo Rebollo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Véase párrafo 57 del engrose.



55. Por tanto, la equivalencia mandatada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

56. Derivado de todo lo anterior, debe analizarse en cada caso concreto si las diferencias, que en su caso existan en las leyes locales y la ley general en materia de archivos, son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.

57. Una vez explicado el parámetro de regularidad en materia de archivos, se da respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el INAI.

Tema 2. Omisión de señalar algunos sujetos obligados.

58. El INAI alega en el primer concepto de invalidez de su escrito de demanda que el artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite señalar expresamente como sujetos obligados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos. Argumenta que no es suficiente que la norma se refiera a "cualquier autoridad", sino que es necesario que mencione expresamente a los Poderes y órganos autónomos para evitar cualquier confusión. Además, señala que esta omisión contraviene el numeral 1o. de la Ley General de Archivos, pues este precepto sí señala como sujetos obligados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos.⁴⁴ El concepto de invalidez es **infundado**.

59. El artículo impugnado establece lo siguiente:

⁴⁴ **Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la nación."



"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el Estado de Tabasco, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, jurídica colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y los Municipios.

"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Archivos."

60. Tiene razón el INAI respecto de la existencia de una diferencia entre lo que establece el artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco y lo que dispone el diverso 1o. de la Ley General de Archivos, consistente en que el referido precepto de la legislación estatal no hace mención expresa de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ni a los órganos autónomos. Sin embargo, no le asiste la razón respecto de que esa omisión es contraria al parámetro de regularidad constitucional.

61. Como ya se mencionó, el parámetro de regularidad constitucional no exige que las leyes de archivo estatales repliquen o reiteren el contenido de la Ley General de Archivos. Por tanto, el que el artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco utilice una redacción diferente a la del diverso 1o. de la Ley General de Archivos no lo hace, por ese sólo hecho, inconstitucional.

62. Además, de los artículos 1o. y 4o., fracción LI,⁴⁵ de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, se deduce con claridad que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos locales sí son sujetos obligados de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Ello porque, contrario a lo sostenido por el INAI, la expresión "cualquier autoridad, entidad, órgano

⁴⁵ **"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"LI. Sujetos obligados: a cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los **Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos**, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado y sus Municipios; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público; ..."



y organismo del Estado" es omnicomprensiva, por lo que sí incluye a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos locales. Además, el numeral 4, fracción LI, expresamente los menciona como sujetos obligados de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Por tanto, este Tribunal Pleno no advierte motivo de invalidez alguno.

63. Al resultar **infundado** el concepto de invalidez, se **reconoce la validez** del artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 3. Omisión de definiciones.

64. En su segundo concepto de invalidez, el INAI argumenta que el artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco resulta contrario al diverso 4, fracciones XIX, XXI, XXII, XXX, XLIII, XLIV y XLVIII, de la Ley General de Archivos,⁴⁶ porque no contempla las definiciones de "**consulta de documentos**", "**datos abiertos**", "**director general**", "**expediente electrónico**", "**órgano de gobierno**", "**órgano de vigilancia**" y "**registro nacional**". A juicio del INAI, las definiciones contenidas en la Ley General de Archivos constituyen un mínimo irreductible en el proceso de armonización, por lo que las legislaciones estatales deben contener las mismas definiciones y utilizar la misma terminología que la Ley General de Archivos. Este concepto de invalidez es **infundado**.

65. Si bien tiene razón el INAI en que el artículo 4o. impugnado no contempla las referidas definiciones, ello no se traduce en que dicho precepto sea inconstitucional.

⁴⁶ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XIX. Consulta de documentos: A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos; ...

"XXI. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado;

"XXII. Director general: Al director general del Archivo General; ...

"XXX. Expediente electrónico: Al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan;

"...

"XLIII. Órgano de gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

"XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General; ...

"XLVIII. Registro Nacional: Al Registro Nacional de Archivos;"



66. Este Tribunal Pleno reitera que el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos no obliga a las legislaciones estatales a replicar el contenido de la Ley General de Archivos. Por tanto, el que una ley estatal en materia de archivos no contemple alguna definición que sí está prevista en la ley general, o utilice en las definiciones una terminología diferente a la que ésta emplea, en principio, no genera la inconstitucionalidad de la norma local. En todo caso, para poder establecer si la omisión de una definición o el empleo de una terminología diferente resultan contrarias al parámetro de regularidad constitucional es necesario analizar el impacto que ello genera en la aplicación de la ley o en el funcionamiento del sistema local de archivos.

67. En cuanto a la definición de "**consulta de documentos**", no se advierte que su ausencia en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco dificulte la aplicación de la ley o produzca el mal funcionamiento de algún componente del sistema estatal de archivos. Esta definición contenida en el artículo 4, fracción XIX,⁴⁷ de la Ley General de Archivos, hace referencia a la actividad de establecer controles de acceso a los documentos, la cual, se encuentra prevista en diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

68. En primer lugar, se trata de una actividad que se encuentra inmersa en la definición de "gestión documental", contenida en el artículo 4o., fracción XXX, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco,⁴⁸ que la define como el tratamiento integral que se le da a un documento a lo largo de su ciclo vital, el cual implica la ejecución de diversos procesos, entre los que se incluyen los de acceso a los documentos. Por su parte, el numeral 40 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco señala que, además de los procesos de gestión documental, para la gestión documental electrónica se debe contemplar la "asignación

⁴⁷ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XIX. Consulta de documentos:** A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos;"

⁴⁸ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXX. Gestión documental:** al tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, **acceso**, consulta, valoración documental y conservación;"



de acceso" a los documentos.⁴⁹ En tanto, el diverso 54 de la misma ley dispone que los sujetos obligados organizarán los documentos en series documentales, las cuales tendrán una ficha técnica que, entre otros elementos, deberá señalar sus "condiciones de acceso".⁵⁰ Asimismo, de conformidad con el artículo 58, fracción II,⁵¹ de la ley local, los sujetos obligados deben implementar distintas medidas y procedimientos de conservación de la información, entre los que se menciona, la implementación de controles de acceso.

69. Como se aprecia de lo anterior, la actividad de establecer controles de acceso a los documentos ya está prevista en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, sin que se advierta que la ausencia de la definición de "**consulta de documentos**" impida o dificulte el que se pueda llevar a cabo esa actividad. Tampoco se advierte qué efecto práctico positivo generaría el incorporar esa definición, pues no tendría incidencia alguna en la aplicación de la ley, ya que ésta solamente utiliza ese concepto en el artículo 99, fracción II,⁵² pero para referirse a una actividad diferente a la de establecer controles de acceso a la información.

70. Por lo que hace a la definición de "**datos abiertos**", este Tribunal Pleno tampoco advierte que la ausencia de su definición en la Ley de Archivos para el

⁴⁹ "**Artículo 40.** Además de los procesos de gestión documental previstos en el artículo 12 de esta ley, se deberá contemplar para la gestión documental electrónica la incorporación, **asignación de acceso**, seguridad, almacenamiento, uso y trazabilidad."

⁵⁰ "**Artículo 54.** Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de estas contará con una ficha técnica de valoración que en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, condiciones de acceso, ubicación y responsable de la custodia de la serie o subserie."

⁵¹ "**Artículo 58.** Los sujetos obligados deberán adoptar las medidas y procedimientos que garanticen la conservación de la información, independientemente del soporte documental en que se encuentre, observando al menos lo siguiente: ...

"II. Implementar controles que incluyan políticas de seguridad que abarquen la estructura organizacional, clasificación y control de activos, recursos humanos, seguridad física y ambiental, comunicaciones y administración de operaciones, **control de acceso**, desarrollo y mantenimiento de sistemas, continuidad de las actividades de la organización, gestión de riesgos, requerimientos legales y auditoría."

⁵² "**Artículo 99.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes: ...

"II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;"



Estado de Tabasco dificulte su cumplimiento o el funcionamiento de algún componente del sistema estatal de archivos de Tabasco. Por un lado, el término "**datos abiertos**" no es utilizado por la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, de ahí que no exista la necesidad de establecer su definición. Por otro lado, la definición de "**datos abiertos**" que establece el artículo 4o., fracción XXI,⁵³ de la Ley General de Archivos es coincidente con la que prevén los numerales 3, fracción VI, de la Ley General de Transparencia,⁵⁴ y 3, fracción VI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco,⁵⁵ por lo que no es necesario que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco reitera esa misma definición, pues el diverso 6 de la misma ley remite a la legislación en materia de transparencia para todo lo relativo a publicidad y acceso a la información contenida en documentos de archivo.⁵⁶

⁵³ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XXI. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado;"

⁵⁴ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por: ...

"VI. Datos abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: ...

"a) Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;

"b) Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;

"c) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;

"d) No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;

"e) Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;

"f) Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;

"g) Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;

"h) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;

"i) En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;

"j) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;"

⁵⁵ Este artículo reproduce la misma definición de la Ley General de Transparencia.

⁵⁶ **Artículo 6.** Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales.



71. De igual forma, contrario a lo que sostiene el INAI, el artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no resulta inconstitucional por no contener una definición de "**director general**". Si bien es cierto que el diverso 4, fracción XXII,⁵⁷ de la Ley General de Archivos, utiliza la denominación de "**director general**" para referirse a la persona titular del Archivo General de la Nación, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, en sus numerales 63, fracción III, 71 y 72,⁵⁸ utiliza una denominación distinta: "**titular del Archivo General del Estado**". Por tanto, es ocioso exigir que el artículo 4 contenga una definición de "**director general**", si no es esa la denominación que asigna a la persona titular del Archivo General del Estado.

72. No pasa inadvertido que en su décimo segundo concepto de invalidez el INAI cuestiona que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es omisa en definir el nivel jerárquico de la persona titular del Archivo General del Estado. Sin embargo, esa cuestión, que se aborda en el **tema 13** de la presente resolución, en nada incide en la validez del artículo 4, pues aquel argumento tiene que ver con el nivel jerárquico que dentro de la administración pública estatal debe tener la persona titular del Archivo General del Estado y no con la denominación específica de ese cargo, que es a lo que se refiere el concepto de invalidez aquí analizado.

73. En cuanto a la ausencia de la definición de "**expediente electrónico**", el Tribunal Pleno tampoco comparte que ello genera la invalidez del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Lo anterior, por una parte,

"Los sujetos obligados del Estado, en el ámbito de su competencia, deberán garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento de su patrimonio documental."

⁵⁷ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**XXII. Director general:** Al director general del Archivo General; ..."

⁵⁸ "**Artículo 63.** El Consejo Local, como órgano de coordinación del Sistema Estatal estará conformado por: ...

"**III.** El **titular del Archivo General del Estado**, quien desempeñará el cargo de secretario técnico;"

"**Artículo 71.** El **titular del Archivo General del Estado** será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, a propuesta del titular de la secretaría; quién deberá contar preferentemente con estudios de posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades o alguna área afín a la administración de archivos y gestión documental."

"**Artículo 72.** El **titular del Archivo General del Estado**, además de lo previsto en las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:"



porque se trata de un término que no es utilizado en ninguno de los preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, por lo que no es necesario que se establezca una definición de ese término.

74. Por otra parte, el artículo 4, fracción XXX,⁵⁹ de la Ley General de Archivos define al "**expediente electrónico**" como el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo. El Tribunal Pleno considera que esa noción de expediente electrónico se encuentra inmersa en el diverso 61 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco,⁶⁰ el cual dispone que los sujetos obligados deberán desarrollar medidas de interoperabilidad que permitan la gestión documental integral, debiendo considerar, entre otros aspectos, lo relativo a documentos electrónicos, el expediente y la digitalización.

75. De igual manera, no asiste la razón al INAI al argumentar que el artículo 4 la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco resulta inválido al no incluir las definiciones de "**órgano de gobierno**" y "**órgano de vigilancia**". La definición de estos conceptos que se encuentran, respectivamente, en el diverso 4, fracciones XLIII y XLIV,⁶¹ de la Ley General de Archivos, se refieren a órganos que son parte de la estructura orgánica del Archivo General de la Nación. Sin embargo, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no hace referencia ni regula a estos órganos del Archivo General del Estado, por lo que el que no se incluya una definición de ellos en nada afecta la validez del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

76. Tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el INAI, en el décimo primer concepto de invalidez de su escrito de demanda, cuestiona la validez de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco por la ausencia de regulación de la estructura orgánica del Archivo General del Estado, lo cual se

⁵⁹ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XXX. Expediente electrónico: Al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan; ..."

⁶⁰ **Artículo 61.** Los sujetos obligados desarrollarán medidas de interoperabilidad que permitan la gestión documental integral, considerando el **documento electrónico, el expediente, la digitalización**, el copiado auténtico y conversión; la política de firma electrónica, la intermediación de datos, el modelo de datos y la conexión a la red de comunicaciones de los sujetos obligados."

⁶¹ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XLIII. Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

"XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General;"



analiza en el **tema 12** de esta resolución. Sin embargo, lo que se resuelva en ese tema en nada incide en la validez del artículo 4 que aquí se analiza, pues no existe una obligación para la Legislatura de Tabasco de establecer en el numeral 4 una definición de cada órgano que conforme la estructura del Archivo General del Estado.

77. Finalmente, por lo que hace a la ausencia de definición de "**registro nacional**", este Tribunal Pleno considera que ello tampoco genera la invalidez del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, toda vez que el Registro Nacional de Archivos es un ente que forma parte del Sistema Nacional de Archivos, que se encuentra directamente regulado en los diversos 78 a 81 de la Ley General de Archivos y cuya definición ya está prevista en el numeral 4, fracción XLVIII, de la misma ley general,⁶² por lo que no corresponde a la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco su definición, además de que, como ya se mencionó, del parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos no se desprende la obligación de las leyes estatales de archivos de replicar el contenido de la ley general.

78. En términos similares, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**,⁶³ reconoció la validez de la Ley de Archivos de

⁶² **Artículo 78.** El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."

Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

Artículo 80. El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."

Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información. "La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."

Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

XLVIII. Registro Nacional: Al Registro Nacional de Archivos;"

⁶³ Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno, en cuanto a este tema, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco



Oaxaca, cuya validez fue cuestionada por el INAI, entre otros motivos, por no contener la definición de "**ente público**", que se encuentra prevista en la ley general.

79. En consecuencia, al haber resultado **infundado** el concepto de invalidez, se **reconoce la validez** del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 4. Omisión de requisito para ocupar el cargo de responsable de área de archivos.

80. En su tercer concepto de invalidez el INAI señala que el último párrafo del artículo 20 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es inconstitucional porque, a diferencia del último párrafo del diverso 21 de la Ley General de Archivos,⁶⁴ no señala expresamente que los responsables y encargados de las áreas que conforman el sistema institucional de cada sujeto obligado deberán contar con **experiencia acreditada** en materia de archivos. El concepto de invalidez es **infundado**.

81. El artículo impugnado, en su último párrafo, dispone lo siguiente:

"Artículo 20. ...

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y **experiencia** en materia de archivos (archivística)."

82. Lo infundado del concepto de invalidez radica en que la exigencia que se deriva de la Ley General de Archivos de que se encuentre acreditada la experiencia en materia archivística de las personas encargadas y responsables de las áreas del sistema institucional de archivos de cada sujeto obligado es algo que resulta implícito a la exigencia del requisito de contar con esa experiencia.

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea

⁶⁴ **"Artículo 20. ...**

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y **experiencia acreditada** en archivística."



83. Efectivamente, que el artículo 20 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco exija que las personas encargadas y responsables de las áreas que integran el sistema institucional de archivos de cada sujeto obligado deban contar con experiencia en materia de archivos, necesariamente impone la obligación a las personas que los designen de cerciorarse de que las personas designadas para esas funciones cuenten con experiencia en materia de archivos. Es decir, la imposición del requisito necesariamente conlleva la obligación de acreditar que se cumple con él, por lo que no resulta necesario que dicho precepto incluya expresamente el calificativo de "**acreditada**".

84. Además, debe tomarse en cuenta que la Ley General de Archivos no establece algún método o forma específica de acreditar la experiencia en materia de archivos para las personas encargadas y responsables de las áreas de archivos, por lo que su acreditamiento puede ser a través de cualquier medio que la persona que realice la designación considere razonable para acreditar dicha experiencia. De esta manera, la persona que realiza la designación de las encargadas y responsables de archivos tiene la obligación de cerciorarse que quienes ocupen esos cargos cumplen con los requisitos que marca el artículo 20 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, lo cual conlleva que la experiencia en materia de archivos que dicho precepto exige quede acreditada. De ahí que no implique una diferencia funcional en el cumplimiento de los requisitos de acceso a esos cargos, que el numeral 20 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no utilice expresamente el término "**experiencia acreditada**", por lo que esa circunstancia no conlleva su invalidez.

85. Al resultar **infundado** el concepto de invalidez, se **reconoce la validez** del artículo 20, último párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 5. Nivel jerárquico y funciones de la persona titular del área coordinadora de archivos.

86. En su cuarto concepto de invalidez el INAI cuestiona la validez del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco debido a que, contrario a lo que señala el diverso 27 de la Ley General de Archivos,⁶⁵ no prevé que

⁶⁵ **Artículo 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.



la persona titular del área coordinadora de archivos deba tener el nivel jerárquico de titular de dirección general o su equivalente al interior del sujeto obligado, ni establece que quien ocupe ese cargo debe dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la ley. Alega que las personas titulares de las áreas coordinadoras de archivos deben tener la jerarquía suficiente para coordinar a las áreas que llevan los archivos de trámite. Es **infundado** el concepto de invalidez.

87. El precepto impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 26. El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado."

88. Como lo señaló este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**,⁶⁶ del artículo 27 de la Ley General de Archivos no se extrae un mandato para que el legislador local forzosamente reitere o desarrolle este contenido en su ley de archivos.

89. Lo anterior debido a que del referido artículo 27 se desprende **un mandato que debe ser obedecido a nivel local** para garantizar el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos, al establecer que deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado y que la persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la ley general y la de la entidad federativa en la materia. Por tanto, no se requiere una reiteración legislativa a nivel local.

90. En este sentido, al igual que en el precedente referido, cabe concluir que el Congreso de Tabasco no incurrió en una regulación deficiente del cargo

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta ley y la de la entidad federativa en esta materia."

⁶⁶ Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. Este tema fue resuelto por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra la señora Ministra Esquivel Mossa.



de titular del área coordinadora de archivos, al no prever su nivel o jerarquía, ni que su dedicación en el cargo deba ser exclusiva, al resultar directamente aplicable lo dispuesto en la Ley General de Archivos. Además, el contenido del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no es contrario ni representa un obstáculo para la aplicación directa de la Ley General de Archivos en este punto.

91. En consecuencia, al resultar **infundado** el concepto de invalidez se **reconoce la validez** del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 6. Acceso a la información de un documento con valores históricos.

92. En su quinto concepto de invalidez el INAI reclama la inconstitucionalidad del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, pues considera que excede lo establecido en el diverso 38, fracción I, de la Ley General de Archivos.⁶⁷ Ello porque la disposición local contempla la posibilidad de que el órgano garante en materia de transparencia permita el acceso a la información de documentos con valores históricos, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contengan datos personales sensibles, cuando éstos se requieran para estudios o investigaciones que se consideren relevantes para el ámbito regional o local; en tanto que el numeral 38, fracción I, de la Ley General de Archivos sólo lo permite respecto de estudios o investigaciones que se considere que tienen relevancia nacional. Es **infundado** el concepto de violación.

93. En primer lugar, debe precisarse que, si bien la norma impugnada pertenece a la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, en realidad regula un

⁶⁷ **Artículo 38.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;"



supuesto en materia de acceso a la información que tiene que ver con una facultad otorgada al órgano garante local, por lo que debe ser analizado a la luz del parámetro de regularidad en materia de transparencia y no del correspondiente a la materia de archivos. Este parámetro fue utilizado por el Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019⁶⁸ y 141/2019⁶⁹**, en las cuales también se cuestionaron algunas facultades que las leyes de archivos de Colima y Jalisco, respectivamente, otorgaban a los órganos garantes locales en materia de transparencia y acceso a la información.

94. En estos precedentes se sostuvo que tanto del análisis de la reforma constitucional en materia de transparencia, como de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su proceso legislativo, se advierte que las entidades federativas, si bien tienen que sujetarse a los principios y bases señalados en esa ley, conservan su potestad legislativa para ampliar, adecuar o perfeccionar las facultades de los órganos garantes locales, siempre y cuando no se aparten de aquellas bases.

95. En efecto, el siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional en materia de transparencia. Entre otras disposiciones, se adicionaron a la Constitución Política del País la fracción XXIX-S al artículo 73 y la fracción VIII al diverso 116, para quedar de la siguiente forma:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades,

⁶⁸ Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, en cuanto a este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Véanse párrafos 54 a 60 del engrose.

⁶⁹ Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, en cuanto a este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Véanse páginas 161 a 165 del engrose.



entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

"Artículo 116. ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

96. Respecto de las atribuciones con las que deben contar los organismos garantes locales en materia de transparencia, en el proceso legislativo de la reforma constitucional se expuso que se buscaba evitar la asimetría normativa a fin de no menoscabar el ejercicio de los derechos por cuestiones territoriales. De ahí que, por un lado, se establecerían bases, principios, características y condiciones mínimas que tenían que ser previstas y respetadas a nivel local, pero, a la vez, se reconocía y mantenía un ámbito de regulación propio de las entidades federativas para poder perfeccionar, ampliar o complementar.⁷⁰

⁷⁰ Al respecto, véanse: "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, presentada por la Senadora Arely Gómez González, (PRI)", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, trece de septiembre de dos mil doce, página 19; "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, veinte de diciembre de dos mil doce, páginas 89, 90, 91, 94 y 96; y el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia", Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 21 de agosto de 2013, páginas 118 y 119.



97. Asimismo, del proceso legislativo para emitir la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se extrae que se buscó uniformar, homologar y armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información, salvaguardando la posibilidad de que las entidades federativas pudieran adecuar dichas condiciones, sin apartarse de ese marco.⁷¹

98. Dado lo anterior, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que prevé que en la Ley Federal y en las de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes, de conformidad con lo señalado en el capítulo II "De los organismos garantes" del título II "Responsables en materia de transparencia y acceso a la información".⁷²

99. Al respecto, el artículo 42, que se encuentra dentro del capítulo mencionado, establece diversas atribuciones para los organismos garantes federal y locales, en el ámbito de su competencia, incluyendo en la fracción XXII, una

⁷¹ Al respecto, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", Cámara de Senadores, Gaceta No. 105, dieciocho de marzo de dos mil quince, página 175.

⁷² **Artículo 37.** Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."



cláusula que remite a "las demás que les confiera esta ley y otras disposiciones aplicables".⁷³

100. Lo cual es congruente con el mandato de establecer los mínimos que deben tener los organismos garantes locales, pero respetando la posibilidad de que las entidades federativas establezcan atribuciones adicionales, siempre y cuando no contravengan las bases y principios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, u obstaculicen, menoscaben o imposibiliten el ejercicio del derecho de acceso a la información.

101. A la luz de este parámetro se debe analizar el concepto de invalidez planteado. Resulta conveniente reproducir el artículo impugnado para mayor claridad:

"Artículo 37. El Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo con la legislación en la materia, determinará el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio **que se considere relevante para el país o para el ámbito regional o local**, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles; ..."

102. Como se aprecia, este artículo, efectivamente, contempla un supuesto adicional a los previstos en el diverso 38, fracción I, de la Ley General de Archivos. En tanto que el precepto de la Ley General permite el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, cuando se solicite para una investigación que se considere relevante para el **ámbito nacional**; el numeral 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, lo permite cuando se solicite para una investigación relevante para **ámbito nacional, regional o local**.

⁷³ **"Artículo 42.** Los organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: ...

"XXII. Las demás que les confieran esta ley y otras disposiciones aplicables." (énfasis añadido).



103. Lo anterior no resulta inconstitucional pues, como ya se precisó, las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos garantes locales, en términos del artículo 42, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, por lo cual, el solo hecho de que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco amplíe los supuestos en los que el órgano garante local puede permitir el acceso a los documentos referidos, no infringe el parámetro de regularidad constitucional en materia de transparencia.

104. Por otra parte, es importante destacar que la norma impugnada, en tanto contempla supuestos adicionales de acceso a la información a los referidos documentos, constituye una medida que amplía los alcances del derecho de acceso a la información, lo cual resulta acorde con el principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política del País.

105. Además, la norma impugnada prevé una serie de salvaguardas que garantizan que la ampliación del derecho de acceso a la información no se hará en forma tal que pueda afectar otros derechos. En efecto, en el primer párrafo del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco impugnado se indica que la autorización que otorguen los órganos garantes locales para el acceso a los referidos documentos se realizará de conformidad con la legislación en la materia, lo que garantiza que se cumplan los procedimientos y se observen los principios en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Asimismo, la fracción I de ese artículo restringe el acceso a los referidos documentos solamente a casos en los que los estudios o investigaciones no puedan realizarse sin acceder a ellos y lo condiciona a que la persona que realice el estudio se obligue por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles.

106. Por todo lo cual, este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez y, en consecuencia, **reconoce la validez** del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 7. Integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local de Archivos.

107. En su sexto concepto de invalidez, el INAI cuestiona la validez de los artículos 63, 64, 65, 69 y 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, al



considerar que la forma como prevén la integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local de Archivos resulta contraria a lo dispuesto en la Ley General de Archivos.

108. Los artículos cuya validez se analiza son los siguientes:

"Artículo 63. El Consejo Local, como órgano de coordinación del sistema estatal estará conformado por:

"I. El titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien lo presidirá;

"II. El titular de la secretaría;

"III. El titular del Archivo General del Estado, quien desempeñará el cargo de secretario técnico;

"IV. El diputado presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado;

"V. El Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado;

"VI. El comisionado presidente del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

"VII. El titular de la Secretaría de Gobierno;

"VIII. El titular de la Secretaría de la Función Pública;

"IX. El titular de la Secretaría de Finanzas;

"X. El titular de la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental;

"XI. El titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Estado;

"XII. El titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco;



"XIII. El presidente de cada uno de los diecisiete Municipios; y

"XIV. El rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

"El presidente por sí o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Local, podrá invitar a sus sesiones a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Las ausencias del presidente serán suplidas por el titular de la secretaría. Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente, actuando con voz y voto.

"Los miembros del Consejo Local no recibirán remuneración alguna por participar en el mismo."

"Artículo 64. El Consejo Local adoptará, con carácter obligatorio, las determinaciones del Consejo Nacional, dentro de los plazos que éste establezca.

"El Consejo Local, con base en las determinaciones que emita el Consejo Nacional, publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, las disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la ley general, en esta ley y demás normativa que resulte aplicable."

"Artículo 65. El Consejo Local tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el consejo nacional;

"II. Vigilar y promover el correcto funcionamiento de los archivos en el Estado, implementando las disposiciones necesarias para ello;

"III. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales;



"IV. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;

"V. Fomentar el desarrollo y modernización de los archivos de los sujetos obligados;

"VI. Proponer, en el marco del consejo nacional, las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos;

"VII. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados;

"VIII. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el consejo nacional;

"IX. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos; y

"X. Las demás establecidas en esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

"El Consejo Local realizará sesiones al menos dos veces al año, en la sede del Archivo General del Estado o en algún otro recinto que acuerden los miembros; para ello, serán convocados por el presidente, siendo asistido por el secretario técnico.

"Para que las reuniones se lleven a cabo deberá estar presente la mayoría de los integrantes del Consejo Local, incluido el presidente o el secretario técnico. Las sesiones y sus acuerdos quedarán registradas en actas, mismas que serán firmadas por los asistentes a la misma y se harán de conocimiento público."

"**Artículo 69.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

"I. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables;



"II. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo;

"III. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados en materia archivística;

"IV. Tener el registro y realizar la validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal;

"V. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal, los cuales se considerarán de carácter histórico;

"VI. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo del Estado;

"VII. Analizar la pertinencia y recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado;

"VIII. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a los acervos del Archivo General del Estado;

"IX. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos;

"X. Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento;

"XI. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;

"XII. Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate;



"**XIII.** Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas;

"**XIV.** Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del Estado;

"**XV.** Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;

"**XVI.** Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;

"**XVII.** Custodiar el patrimonio documental del Estado que se encuentre en su acervo;

"**XVIII.** Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;

"**XIX.** Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;

"**XX.** Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos;

"**XXI.** Organizar y participar en eventos estatales y nacionales en la materia; y

"**XXII.** Las demás establecidas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"**Artículo 72.** El titular del Archivo General del Estado, además de lo previsto en las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:

"**I.** Fungir como secretario técnico del Consejo Local;



"II. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

"III. Proponer las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado;

"IV. Suscribir, previo acuerdo con el titular de la Secretaría, convenios en materia archivística, en coordinación con las autoridades competentes; y

"V. Las demás previstas en esta ley, el Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura, las que le encomiende el titular de la secretaría, así como las establecidas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

109. El INAI argumenta que el capítulo II de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, que abarca los artículos 63 a 65 es inconstitucional por no contemplar las facultades de la presidencia del Consejo Local, por lo que no resulta equivalente con la Ley General de Archivos que, en su numeral 68,⁷⁴ contempla las facultades de la presidencia del Consejo Nacional. Es **fundado** lo alegado por el INAI.

110. Como acertadamente señala el INAI, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es omisa en establecer cuáles son las facultades de la presidencia

⁷⁴ **Artículo 68.** El presidente tiene las atribuciones siguientes:

"I. Participar en sistemas nacionales, comisiones intersecretariales, secretarías técnicas, entre otros, que coadyuven al cumplimiento de los acuerdos, recomendaciones y determinaciones que emita el Consejo Nacional;

"II. Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación para el cumplimiento de los fines del sistema nacional y demás instrumentos jurídicos que se deriven de los mismos;

"III. Intercambiar con otros países y con organismos internacionales, conocimientos, experiencias y cooperación técnica y científica para fortalecer a los archivos, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores;

"IV. Participar en cumbres, foros, conferencias, paneles, eventos y demás reuniones de carácter nacional e internacional, que coadyuven al cumplimiento de esta ley, así como de los acuerdos, recomendaciones y determinaciones emitidos por el Consejo Nacional;

"V. Fungir como órgano de consulta de los sistemas locales y de los sujetos obligados;

"VI. Publicar en su portal electrónico las determinaciones y resoluciones generales del Consejo Nacional, y

"VII. Las demás que le otorga esta ley y otras disposiciones aplicables."



del Consejo Local de Archivos, lo que este Tribunal Pleno considera que se trata de una omisión que afecta el correcto funcionamiento del Consejo, al no dar certeza jurídica sobre el rol que debe desempeñar la presidencia.

111. Las funciones que tiene encomendadas la presidencia del Consejo Nacional no son solamente de representación o de carácter protocolario, sino que incluyen también funciones técnicas en materia de archivos.⁷⁵ De ahí que, además de servir para dotar de seguridad jurídica a la actuación de la presidencia del Consejo, se requiera de dicho marco legal de actuación para desarrollar importantes funciones en beneficio del funcionamiento del Consejo y del propio sistema.

112. Por lo cual, resulta **inválido** el que el legislador de Tabasco haya omitido regular las facultades que corresponde ejercer a la presidencia del Consejo Local de Archivos.

113. En consecuencia, se **declara la invalidez** del capítulo II "Del Consejo Estatal de Archivos de Tabasco", que comprende los artículos 63, 64 y 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, por no contemplar las facultades de la presidencia del Consejo Local. A fin de evitar un vacío normativo sobre la declaratoria de invalidez señalada, el Congreso Local deberá legislar al respecto, conforme a los efectos precisados en el considerando séptimo de esta resolución.

114. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronuncia sobre el resto de los argumentos hechos valer por el INAI respecto a este apartado, relativos a que se otorgue la presidencia del consejo al titular del Poder Ejecutivo, que la Secretaría Técnica del Consejo recaiga en la persona titular del Archivo General del Estado, la participación de integrantes que no tienen un equivalente en el Consejo Nacional, las omisiones de contemplar: **i)** la participación en el Consejo Local de los órganos autónomos locales como invitados permanentes; **ii)** que las personas suplentes que sean designadas ante la ausencia de algún integrante del Consejo Local deberán tener la jerarquía inmediata inferior al funcionario que suplen; y, **iii)** la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias y quienes pueden hacerlo, el quórum necesario para sesionar, la mayoría

⁷⁵ Véanse párrafos 114 y 115 de esta resolución.



requerida para la toma de decisiones, el voto de calidad de quien ejerza la presidencia y la obligación de los integrantes del Consejo de motivar sus votos. Lo anterior, ya que no es necesario abordarlos al haberse declarado la **invalidez** de los artículos 63, 64 y 65, contemplados en el capítulo II, "Del Consejo Estatal de Archivos de Tabasco" de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Sirve de sustento la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁷⁶

115. Finalmente, no pasa inadvertido que el INAI también cuestiona los artículos 69 y 72, sin embargo, su análisis constitucional se realiza en el **tema 12**, relativo a la naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado.

Tema 8. Falta de regulación de los archivos privados de interés público estatal.

116. En su séptimo concepto de invalidez, el INAI cuestiona la validez de los artículos 73, 74, 75, 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Considera que la ley es ambigua y confusa en cuanto a la regulación de los archivos privados de interés público, pues cuando hace referencia a ellos no precisa si se refiere a los nacionales o a los estatales. Señala que la ley parece no regular los archivos privados de interés público estatal, sin embargo, sí considera a los archivos privados como sujetos obligados de la ley. Por lo que se viola la seguridad jurídica al inducir al error a ciudadanos y autoridades.

117. Adicionalmente, como se indica en el tema anterior, el INAI también cuestiona la validez del artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco al no contemplar como integrante del Consejo Local a la persona representante de los archivos privados, ni prever el procedimiento a través del cual será designada,

⁷⁶ Jurisprudencia P./J. 37/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."



lo que considera contrario al diverso 65, fracción XII y tercer párrafo, de la Ley General de Archivos.⁷⁷

118. Los conceptos de invalidez son **infundados**.

119. Los artículos cuya validez se analiza en este tema, establecen expresamente lo siguiente:

"Artículo 73. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general."

"Artículo 74. Las autoridades del Estado y sus Municipios deberán coadyuvar con el Archivo General, en un marco de respeto de sus atribuciones, para promover acciones coordinadas que tengan como finalidad el cumplimiento de las obligaciones de conservación, preservación y acceso público de los archivos privados de interés público en posesión de particulares."

"Artículo 75. En caso de que el Archivo General del Estado lo considere necesario por la importancia o relevancia que tenga el documento en el Estado, podrá solicitar al Archivo General una copia de la versión facsimilar o digital que obtenga de los archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"Artículo 76. Los sujetos obligados que tengan conocimiento de la enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuando se trate de documentos acordes con lo

⁷⁷ **"Artículo 65.** El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por: ...

"XII. Un representante de los archivos privados, y ...

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados."



previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán establecer mecanismos de coordinación tendientes a mantener informado al Archivo General sobre tal situación."

"Artículo 88. En los casos en que el Archivo General del Estado considere que los archivos privados de interés público se encuentren en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, deberán establecer mecanismos de coordinación con el Archivo General, a fin de mantener comunicación y determinar la normatividad aplicable."

"Artículo 89. En términos del artículo 92 de la ley general, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Archivo General del Estado designará un representante para que forme parte del Consejo que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."

120. Por un lado, no asiste la razón al INAI cuando señala que los artículos impugnados generan inseguridad jurídica por ser ambiguos, al no dar claridad sobre si regulan a los **archivos privados de interés público** estatal o nacional.

121. Para este Tribunal Pleno es claro que la regulación que contiene la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco se refiere exclusivamente a los **archivos privados de interés público de carácter nacional** a los que se refiere la Ley General de Archivos, principalmente en sus artículos 75 a 77.⁷⁸ En otras palabras, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no crea la figura de los archivos

⁷⁸ **Artículo 75.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, y aquellos declarados como monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán inscribirlos en el Registro Nacional, de conformidad con el Capítulo VI del presente título.

"Asimismo, los particulares podrán solicitar al Archivo General asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la nación.



privados interés público estatal, sino que simplemente establece algunas disposiciones que considera oportunas para coadyuvar con la Ley General de Archivos en el funcionamiento de la figura de los archivos privados de interés público de carácter nacional.

122. Para llegar a esta conclusión es necesario tomar en cuenta, en primer lugar, que tanto la nomenclatura (**archivos privados de interés público**), como la definición que prevé el artículo 4, fracción X, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco es idéntica a la prevista en el diverso 4, fracción IX, de la Ley General de Archivos.⁷⁹ Del contraste de ambas definiciones queda claro que la

"El Archivo General convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"Artículo 76. Los poseedores de documentos y archivos privados de interés público deberán ordenar sus acervos y restaurar los documentos que así lo ameriten, apegándose a la normatividad nacional e internacional existente y a las recomendaciones emitidas por el Consejo Nacional.

"El Estado Mexicano, respetará los archivos privados de interés público en posesión de particulares, procurando la protección de sus garantías y derechos siempre que cumplan con los requisitos de conservación, preservación y acceso público."

"Artículo 77. En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuándo se trate de documentos acordes con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Archivo General, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores.

"La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable. Las casas de subastas, instituciones análogas y particulares que pretendan adquirir un documento histórico, tendrán la obligación de corroborar, previamente a la operación de traslado de dominio, que el Archivo General haya sido notificado de la misma."

79

Artículo 4, fracción X, Ley de Archivos para el Estado de Tabasco	Artículo 4, fracción IX, Ley General de Archivos
X. Archivos privados de interés público: al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno;	IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno;



Ley de Archivos para el Estado de Tabasco estableció exactamente la misma nomenclatura y definición que la Ley General de Archivos, de tal manera que la legislación local no introduce algún elemento relativo al ámbito territorial en el que se encuentren los documentos o las personas que los posean, que permita concluir que el legislador de Tabasco decidió crear una figura estatal equivalente a la de archivos privados de interés público.

123. También es posible apreciar una diferencia cualitativa en la forma en cómo regulan esta figura los artículos 75 a 77 de la Ley General de Archivos y los numerales 73 a 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. En tanto que los preceptos de la Ley General de Archivos regulan directamente la figura imponiendo obligaciones a los particulares que posean este tipo de documentos, los numerales de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco reiteran obligaciones previstas en la ley general para los particulares que posean este tipo de documentos (artículos 73 y 76), establecen mecanismos de coadyuvancia del sistema estatal con el sistema nacional para la protección de este tipo de documentos (artículos 74, 75, 88 y 89) y facultan al Archivo General del Estado a solicitar una copia al Archivo General de la Nación de algún archivo privado de interés público que se considere relevante para el Estado (artículo 75).

124. Otro elemento que resulta ilustrativo es que, a diferencia del artículo 106, fracción XII,⁸⁰ de la Ley General de Archivos, que otorga la facultad al Archivo General de la Nación para emitir la declaratoria de interés público respecto de archivos o documentos privados, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no le confiere una facultad equivalente al Archivo General del Estado.

125. De lo anterior, es posible concluir que la figura de los **archivos privados de interés público** regulada por la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no es una figura de origen propio, creada por dicha ley, sino una que proviene de otro ordenamiento (la Ley General de Archivos), pero para cuya adecuada funcionalidad en el Estado de Tabasco se previeron en la ley local algunos artículos de carácter complementario.

⁸⁰ **"Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ... **"XII.** Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;"



126. El que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no pretendió crear una figura estatal equivalente a los **archivos privados de interés público** prevista en la Ley General de Archivos, se corrobora con lo sostenido en el informe del Poder Ejecutivo, que fue quien presentó la iniciativa de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. En él sostiene que:

"En consecuencia, la ley general no previó la regulación de los archivos de interés público 'estatal' o 'nacional', y el legislador local, carece de facultades para emitir dicha diferenciación. Por ello, se considera que no existe ninguna imprecisión en cuanto a los numerales impugnados y, por el contrario, la remisión que hace el numeral 73 de la ley local a la ley general, es consecuencia de la debida armonización del sistema de archivos, necesaria para fortalecer la colaboración entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de archivos, con la finalidad de conservar y preservar aquellos que son de dicha índole."

127. No es obstáculo para considerar lo anterior, que el Poder Legislativo, por el contrario, sostenga en su informe que "es lógico pensar que cuando nuestra ley local habla de los 'archivos privados de interés público' se refiere a los 'estatales' y no a los 'nacionales', por lo que no existe imprecisión y, por ende, tampoco violación a la seguridad jurídica". Ello, pues esa conclusión la desprende únicamente de considerar que los artículos impugnados sólo tienen aplicación en el Estado de Tabasco y que deben interpretarse en el contexto legal en el que están inmersos. Es decir, no justifica su afirmación a partir de analizar el contenido de los preceptos impugnados que claramente sólo hacen referencia a los archivos privados de interés público de carácter nacional.

128. El Tribunal Pleno no comparte lo manifestado por el Poder Legislativo pues, como ya se dijo, del contenido de los artículos impugnados, puestos en contraste con la Ley General de Archivos, se llega a la convicción de que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no creó una figura estatal equivalente a los archivos privados de interés público que prevé la ley general, sino que únicamente estableció algunas disposiciones que reiteran obligaciones previstas en la Ley General de Archivos y facilitan la colaboración del sistema local con el sistema nacional para la conservación de este tipo de archivos.



129. A juicio de esta Suprema Corte, los artículos 73, 74, 75, 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son claros en cuanto a que se refieren a la figura de los archivos privados de interés público regulada en la Ley General de Archivos y no a una de naturaleza estatal. De ahí que no asiste la razón al INAI respecto a que estos preceptos son ambiguos y generan inseguridad jurídica.

130. Asimismo, el contenido de los referidos preceptos no contraviene lo dispuesto en la Ley General de Archivos respecto de los archivos privados de interés público, ni establece en el ámbito estatal alguna regulación que imposibilite o dificulte la operación de esta figura; por lo que resultan válidos.

131. Por otro lado, el hecho de que el legislador de Tabasco no haya creado una figura estatal equivalente a los archivos privados de interés público no constituye una omisión inconstitucional, pues no existe en la Ley General de Archivos alguna disposición que obligue a las entidades federativas a crear una figura equivalente en el ámbito estatal. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la decisión de contar o no con una figura de archivos privados de interés público estatal es una decisión que forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas respecto de su sistema local de archivos, por lo que no resulta inválido el que decidan no hacerlo.

132. En consecuencia, al resultar **infundado** el concepto de invalidez se **reconoce la validez** de los artículos 73, 74, 75, 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

133. Al quedar claro que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no crea una figura estatal equivalente a los **archivos privados de interés público**, sino que se refiere a la prevista en la Ley General de Archivos, resulta lógico que el artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no contemple a los archivos privados como integrantes del Consejo Local, ni prevea el procedimiento para la designación de quien los represente en el Consejo, pues el legislador no previó esa figura a nivel estatal. En consecuencia, en relación con este tema, **no existe motivo de invalidez** del artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.



Tema 9. Registro Estatal de Archivos.

134. El INAI, en su octavo concepto de invalidez, argumenta que son inconstitucionales los artículos 4, fracción XLII, 11, fracción IV, 62, último párrafo, 77, 78, 79 y 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, al prever la existencia de un Registro Estatal de Archivos. Sostiene que, si bien las entidades federativas cuentan con libertad configurativa en diversos aspectos, no existe tal libertad en materia del Registro Estatal de Archivos, puesto que de los numerales 78 a 81 de la Ley General de Archivos,⁸¹ se desprende que lo que pretende el legislador nacional es contar con un solo registro y una sola aplicación informática. El concepto de invalidez es **fundado**.

135. Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

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

"**XLII. Registro Estatal:** al Registro de Archivos del Estado de Tabasco;"

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán: ...

"**IV.** Inscribir **en el Registro Estatal y** en el Registro Nacional de Archivos la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia; ..."

⁸¹ "**Artículo 78.** El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."

"**Artículo 79.** La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"**Artículo 80.** El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."

"**Artículo 81.** Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información. "La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."

**"Artículo 62. ...**

"El Sistema Estatal estará conformado por todos los archivos de los sujetos obligados; **mismos que tienen la obligación de pertenecer al Registro Estatal.**"

"Artículo 77. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado."

"Artículo 78. La inscripción al registro estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

"Artículo 79. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo Local."

"Artículo 80. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."

136. Al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020⁸² y 132/2019,⁸³** este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los preceptos de la leyes

⁸² Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz



de archivos de Oaxaca y Nuevo León, respectivamente, que regulaban lo relativo al **Registro Estatal de Archivos**, al considerar que ello no era materia disponible para el legislador local, pues la existencia de un registro de las entidades federativas, a la par del Registro Nacional, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, en tanto que se mantendría el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la ley general.

137. Como se puso de manifiesto en aquellos asuntos, la implementación de un Registro Estatal duplica las funciones de obtener y concentrar información y, en consecuencia, desborda el principal propósito que se persigue con la creación del Registro Nacional de Archivos de evitar que la información archivística se encuentre dispersa ya que, al sólo compilarse en ese registro, se concentrará en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

138. En efecto, tal como se desprende de la Ley General de Archivos, los sujetos obligados de la entidad federativa tienen el deber de inscribir en el Registro Nacional de Archivos, la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el Archivo General.

139. Mientras que la creación de un Registro Estatal les representa, a los mismos sujetos obligados de la entidad, el duplicar innecesariamente esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro

Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán.

⁸³ Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas. Votaron en contra la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán. Estuvo ausente el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el Archivo General de la entidad, con las consecuencias que les acarreará el uso de dos programas informáticos, para el mismo propósito.

140. Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que conforme lo señala el artículo 71 de la Ley General de Archivos, en la estructura orgánica y funcional de los sistemas locales de archivos, las leyes de las entidades federativas si bien deberán ser equivalentes a lo que prevea el sistema nacional de archivos, lo cierto es que dentro de esos sistemas locales sólo se ordena la creación de un Consejo Local y de un Archivo General, sin que se exija la instauración de un Registro Estatal.

141. Derivado de lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que le asiste razón al INAI en tanto que la creación de un Registro Estatal de Archivos no es una cuestión que se encuentre dentro de la libertad configurativa de los Estados en la materia de archivos.

142. Por tanto, **se declara la invalidez** de los artículos 4, fracción XLII; 11, fracción IV; 62, último párrafo, en la porción normativa "mismos que tienen la obligación de pertenecer al Registro Estatal", 77, 78, 79 y 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 10. Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental.

143. En el noveno concepto de invalidez de su demanda, el INAI señala que el artículo 84 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco contraviene lo dispuesto en el diverso 87 de la Ley General de Archivos,⁸⁴ toda vez que no

⁸⁴ **Artículo 87.** El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

"Los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."



confiere facultades a los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental. El concepto de invalidez es infundado.

144. El artículo 84 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco establece lo siguiente:

"Artículo 84. El Ejecutivo estatal, a través del Archivo General del Estado, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, sin perjuicio de lo dispuesto en el libro primero, título quinto, capítulo I de la Ley General de Archivos. Dichas declaraciones deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco."

145. Por su parte, los artículos 86 y 87 de la Ley General de Archivos establecen:

"Artículo 86. Son parte del patrimonio documental de la nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

"Artículo 87. El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

"Los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

146. De lo anterior se desprende que el párrafo segundo del artículo 86 faculta a las entidades federativas y a los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía para determinar los documentos que constituyen su patrimonio



documental. Por su parte, el artículo 87 dispone que el Ejecutivo Federal a través del Archivo General de la Nación podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación las que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. El párrafo segundo prevé que los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación en las materias de su competencia, las que deben publicarse en el citado medio de difusión.

147. Mientras el segundo párrafo del artículo 86 refiere a las entidades federativas y a los órganos a los que la Constitución aplicable, esto es, la de la entidad federativa, les otorga autonomía, el diverso 87 sólo refiere al ámbito federal, pues alude a las declaratorias de patrimonio documental **de la nación** y a su publicación en el medio de difusión nacional.

148. Al interpretar dichas disposiciones en la acción de inconstitucionalidad 101/2019,⁸⁵ este Tribunal Pleno estableció que las entidades federativas están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental, independientemente de que el Archivo General de la Nación ejerza sus facultades conforme a la ley general y emita declaratorias de patrimonio documental de la nación.

149. Tal afirmación se sustentó en dos razones. La primera consistente en que, en el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la ley marco, el órgano legislativo fue claro al establecer que el patrimonio documental de la nación quedaría sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales y se determinaría conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y que las entidades federativas y los órganos constitucionalmente autónomos quedaban en libertad para determinar los documentos que constituyeran su patrimonio documental.

⁸⁵ Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por unanimidad de once votos de las Señoras Ministras Esquivel Mossa, Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Véase párrafos 198 a 205 del engrose.



150. La segunda razón radicó en que, en diversos artículos de la Ley General de Archivos se reconoce la existencia del patrimonio documental de las entidades federativas, distinto y diferenciado del correspondiente a la nación. Tal es el caso del artículo 86, de cuyo párrafo segundo se advierte que las entidades federativas están facultadas para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.

151. Por lo anterior, se concluyó que las entidades federativas quedan en libertad para determinar qué documentos constituyen su patrimonio documental, el cual no equivale al patrimonio documental de la nación, de modo que el hecho de que el Congreso Local regulara ese aspecto en la Ley de Archivos del Estado de Colima, entonces analizada, no implicaba invasión de competencia federal.

152. Asimismo, en dicho asunto se indicó que conforme a la ley general, la declaratoria de patrimonio documental de la nación la realiza el Poder Ejecutivo Federal a través del Archivo General de la Nación, aspecto que homologó el legislador colimense al establecer que el Ejecutivo estatal realizaría dicha declaratoria con apoyo del archivo local.

153. Se precisó que no era obstáculo al reconocimiento de validez del precepto entonces impugnado, el hecho de que la norma local estableciera que el archivo local apoyaría al Ejecutivo Estatal, mientras que la ley general indica que es por conducto del Archivo General de la Nación, pues al final de cuentas se advierte que ambos entes deben coparticipar para realizar la declaratoria respectiva.

154. De lo anterior se desprende que este Alto Tribunal dejó en claro que conforme a la ley marco aplicable las entidades federativas tienen competencia para regular lo relativo a su patrimonio documental, siempre que respeten las bases y aspectos mínimos establecidos por el legislador federal, así como la equivalencia funcional que se explicó en el parámetro de regularidad aplicable, dentro de la que se encuentra el aspecto de coparticipación del Ejecutivo y del archivo general locales para realizar la declaratoria respectiva.

155. Ahora, el artículo 84 de la Ley de Archivos del Estado de Tabasco establece que el Ejecutivo estatal, a través del Archivo General del Estado, podrá



emitir declaratorias de patrimonio documental estatales en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, sin perjuicio de lo dispuesto en el Libro Primero, Título Quinto, Capítulo I, de la Ley General de Archivos. En ese sentido, el Poder Legislativo Local previó la coparticipación del Ejecutivo Local y del Archivo General Estatal para emitir la declaratoria de patrimonio documental de la entidad.

156. Del análisis de la Ley de Archivos del Estado de Tabasco se advierte que, efectivamente, el Congreso Local no reguló, en su respectivo ámbito de competencia, la declaratoria de patrimonio documental a que se refiere el párrafo segundo del artículo 87 de la ley general aplicable, esto es, la relativa a los órganos constitucionales autónomos; sin embargo, ello no significa que haya incurrido en una indebida regulación que trascienda a la homologación pretendida o al sistema implementado por el legislador federal.

157. Lo anterior, ya que en principio la omisión o indebida regulación que el accionante atribuye al legislador estatal puede obedecer a que dicho párrafo del artículo 87 se refiere exclusivamente al ámbito federal, pues establece que los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, evidentemente de la nación, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación en las materias de su competencia, las cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

158. Debido a que dicho precepto alude al ámbito federal, el Congreso Estatal consideró innecesario replicarlo, so pena de invadir las competencias de ese orden de gobierno. Es cierto que el Poder Legislativo Local pudo y hasta puede considerarse deseable que adecuara esa disposición a su ámbito de competencia facultando a los órganos cuya Constitución Local les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General de la entidad, para emitir las declaratorias de patrimonio documental en las materias que les corresponde; sin embargo, el hecho de que no haya actuado de esa manera no torna inconstitucional la norma impugnada y, tampoco, trastoca el sistema nacional implementado por el Congreso de la Unión.

159. Tal afirmación encuentra sustento en que, como se evidenció, el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos faculta a las entidades federativas



y a los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.

160. Es decir, desde la ley general se reconoce esa atribución tanto a las entidades federativas **como a todos los órganos constitucionales autónomos del país**, facultad que, conforme a lo interpretado por este Pleno consiste no sólo en determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental, sino también en realizar la declaratoria respectiva, pues como se estableció en el precedente antes comentado, de los artículos 86 y 87 de la ley general se desprende la atribución de las entidades federativas de determinar dicho patrimonio y de realizar la declaratoria respectiva a través del Ejecutivo Local en coparticipación con el archivo general respectivo.

161. De modo que de tales preceptos deriva la atribución comentada, quedando únicamente pendiente la forma de ejercerla. En otras palabras, los preceptos referidos de la ley general prevén la competencia de las entidades federativas para establecer mecanismos para que se defina qué documentos constituyen el patrimonio documental de la entidad. Sin embargo, no ordenan que establezcan procedimientos o condiciones específicos que debieran adoptar. Esta interpretación es consistente con que este Alto Tribunal ha sostenido que las entidades federativas no tienen el deber de homologar o replicar punto por punto cada uno de los contenidos del sistema previsto en la Ley General de Archivos.

162. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que el Congreso del Estado de Tabasco no incurrió en una deficiente regulación legislativa que trastoque la homologación pretendida por el legislador federal o la equivalencia funcional de la que se ha hablado, pues el artículo 87 de la Ley General de Archivos prevé que los organismos autónomos constitucionales podrán emitir declaratorias de patrimonio documental, en coordinación con el Archivo General. Si bien era deseable que el legislador replicara el párrafo segundo de dicho precepto, adecuándolo a su respectivo ámbito de competencia, lo cierto es que tales entes pueden realizar dicha declaratoria en coparticipación con el archivo estatal, lo permite concluir que no existe una deficiente regulación que trastoque el sistema nacional.



163. En consecuencia, se declara **infundado** el concepto de invalidez en estudio. Una similar conclusión sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2021, en la cual se reconoció la validez del artículo 80 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, porque los órganos autónomos locales estaban facultados para instar o realizar la declaratoria de su patrimonio documental en coordinación con el Archivo General e Histórico Estatal.⁸⁶

Tema 11. Autorización para la restauración del patrimonio documental en posesión de particulares.

164. En su décimo concepto de invalidez, el INAI señala que el artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco invade la competencia exclusiva del Archivo General de la Nación para autorizar y supervisar la restauración del **patrimonio documental en posesión de particulares**, prevista en el diverso 96 de la Ley General de Archivos.⁸⁷ Es fundado el concepto de violación.

165. El artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco cuya validez se cuestiona señala lo siguiente:

"Artículo 92. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la nación, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General, el Archivo General del Estado y, en su caso del Consejo Local, en términos de la normativa aplicable."

166. Para dar respuesta al concepto de invalidez es necesario analizar de qué forma la Ley General de Archivos regula al patrimonio documental en posesión de particulares.

⁸⁶ Resuelta el veintiocho de abril de dos mil veintidós, por mayoría de diez de votos respecto a este tema, de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Votó en contra la Ministra Piña Hernández.

⁸⁷ **"Artículo 96.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la nación podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General."



167. En primer lugar, tenemos que el artículo 4, fracción XLV, define "**patrimonio documental**", en los siguientes términos:

"A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, Alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil;"

168. La definición anterior se complementa con las características previstas en el artículo 84,⁸⁸ en donde se establece que el "patrimonio documental de la nación" pertenece al Estado Mexicano, es de dominio e interés público, tiene los atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad y no está sujeto a gravamen alguno o afectación de dominio.

169. Adicionalmente, como se dijo, este Tribunal Pleno ha reconocido que, particularmente del segundo párrafo del artículo 86 de la Ley General de Archivos, se desprende que las entidades federativas están facultadas para determinar su propio **patrimonio documental estatal**. Es decir, que el **patrimonio documental de la nación** es una figura jurídica distinta al **patrimonio documental estatal**, por lo que, en principio, la regulación específica y la administración del **patrimonio documental de la nación** corresponde a la **Federación** y las del **patrimonio documental estatal a las entidades federativas**.

170. Ahora bien, tanto el **patrimonio documental de la nación** como el **estatal** no sólo se conforma con documentos que están en posesión de autoridades del Estado, sino que también está reconocida la posibilidad de que **documentos en posesión de particulares**, por su importancia, puedan llegar a ser considerados parte del patrimonio documental de la nación y de los Estados.

⁸⁸ **Artículo 84.** El patrimonio documental de la nación es propiedad del Estado Mexicano, de dominio e interés público y, por tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."



171. En estos casos, tanto la Ley General de Archivos, como en este caso la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, establecen una serie de obligaciones y restricciones a los particulares con el propósito de que el patrimonio documental de la nación y del Estado en posesión de particulares sea conservado. Por ejemplo, los artículos 95 de la Ley General de Archivos y 91 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco,⁸⁹ permiten que los particulares que posean este tipo de documentos puedan custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de estos archivos, conforme a los criterios que, para el caso del **patrimonio documental de la nación en posesión de particulares**, definan el Archivo General de la Nación y el Consejo Nacional y, para el caso del **patrimonio documental estatal en posesión de particulares**, definan el Archivo General del Estado y el Consejo Local.

172. Hasta aquí no se advierte algún conflicto entre la Ley General de Archivos y la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco pues, en principio, la primera regula el **patrimonio documental de la nación en posesión de particulares** y la **segunda el patrimonio documental estatal en posesión de particulares**.

173. Lo anterior, sin embargo, no excluye la posibilidad de que un documento en posesión de un particular pueda llegar a ser considerado, al mismo tiempo, **patrimonio documental estatal y patrimonio documental de la nación**.

174. Frente a esa posibilidad, que es a la que se refiere el precepto impugnado, la Ley General de Archivos **no estableció un régimen de concurrencia**

⁸⁹ **Artículo 95.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la nación, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme a los criterios que emita el Archivo General y el Consejo Nacional."

Artículo 91. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme los criterios que emita el Archivo General del Estado, el Consejo Local y, en su caso, el Archivo General y el Consejo Nacional, en términos de la ley general, esta ley y la demás normativa aplicable."



entre la Federación y las entidades federativas. Por el contrario, el artículo 85 de la Ley General de Archivos establece con claridad que el patrimonio documental de la nación se encuentra **sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales.**⁹⁰

175. Esto implica que la regulación y administración específica de los documentos que integran el **patrimonio documental de la nación**, tanto los que estén en posesión de autoridades como de particulares, corresponde exclusivamente a la Federación, con exclusión de las entidades federativas. De esta manera, cuando un documento que es parte del **patrimonio documental de una entidad federativa** pasa a ser considerado, adicionalmente, **patrimonio documental de la nación**, las entidades federativas pierden competencia en lo relativo a su regulación específica y administración, pues al entrar en la categoría de **patrimonio documental de nación** dichos documentos quedan sujetos, exclusivamente, a la jurisdicción de los Poderes Federales.

176. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez porque, como lo sostiene el INAI, el artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco invade la competencia exclusiva del Archivo General de la Nación, prevista en el diverso 95 de la Ley General de Archivos, de regular lo relativo al **patrimonio documental de la nación en posesión de particulares**, al exigir que los particulares que posean documentos considerados patrimonio documental de la nación deban obtener autorización, no sólo del Archivo General, sino, además del Archivo General del Estado y del Consejo Local, cuando dichos documentos sean considerados, además, patrimonio documental de la entidad federativa.

177. Ello es así porque, como se dijo, del análisis de las normas de la Ley General de Archivos que regulan a la figura del patrimonio documental en posesión de particulares, **no se advierte que se haya previsto un régimen de concurrencia** entre las autoridades federales y las de las entidades federativas.

⁹⁰ "Artículo 85. El patrimonio documental de la nación está sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales, en los términos prescritos por esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables."



Por el contrario, la regla prevista en el artículo 85 de la Ley General de Archivos establece una competencia absoluta a favor de las autoridades federales respecto de aquellos documentos que sean parte del patrimonio documental de la nación, con independencia de si también están considerados como patrimonio documental de alguna entidad federativa. De tal manera que sin bien un documento que forma parte del patrimonio documental de una entidad federativa no pierde ese carácter por el hecho de llegar a formar parte del patrimonio documental de la nación, lo cierto es que eso lo hace quedar sujeto a un régimen jurídico diverso que, en este caso, dispone la exclusividad de las autoridades federales respecto del patrimonio documental de la nación en posesión de particulares.

178. Cuestión distinta sería si el artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco impugnado se limitara exclusivamente a regular el patrimonio documental estatal en posesión de particulares. Sin embargo, el vicio de invalidez que este Tribunal Pleno advierte, es que también regula aquellos documentos que adicionalmente, han llegado a ser considerados patrimonio documental de la nación. Por lo cual, resulta claro que invade la competencia exclusiva que, en relación con la autorización para restaurar este tipo de documentos en posesión de particulares, el numeral 95 de la Ley General de Archivos establece en forma exclusiva a favor del Archivo General de la Nación.

179. No es obstáculo para llegar a esta conclusión el que este Tribunal Pleno, al resolver el **tema 8**, concluyó que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no creó a nivel estatal un equivalente a los **archivos privados de interés público** prevista en la ley general. Ello, porque dicha figura tiene una naturaleza propia y distinta a la figura del **patrimonio documental**, por lo que, si bien se encuentran relacionadas, no deben confundirse. De esta manera, el que no exista la figura de los **archivos privados de interés público estatal** no es impedimento para que el legislador local establezca que el **patrimonio documental de Tabasco** se integra también por documentos o archivos en posesión de particulares. Ello porque, en todo caso, los **archivos privados de interés público** pueden ser **una de las formas** como los documentos y archivos privados se incorporen al patrimonio documental, pero no necesariamente es la única. De ahí que lo resuelto en el **tema 8** en nada repercute en éste.



180. En consecuencia, al resultar fundando lo alegado por el INAI, se declara la invalidez del artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 12. Naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado.

181. En el concepto de invalidez décimo primero, el INAI señala que los artículos 66, 67, 68, 69, 70, 71 y 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son inválidos. Argumenta que estos preceptos, al contemplar una naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado, distintas a las que prevé la Ley General de Archivos, incumplen el mandato de equivalencia en la configuración de los sistemas estatales de archivos.

182. Los artículos cuya validez se cuestiona en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 66. El Archivo General del Estado de Tabasco es una unidad administrativa dependiente de la Secretaría, quien será la encargada de realizar las gestiones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines. Su domicilio legal es en la ciudad de Villahermosa."

"Artículo 67. El Archivo General del Estado es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado de Tabasco, con el fin de salvaguardar la memoria estatal de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."

"Artículo 68. El Archivo General del Estado realizará las acciones necesarias para concentrar la documentación histórica dispersa del Poder Ejecutivo, y de los sujetos obligados que así lo soliciten."

"Artículo 69. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:



"I. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables;

"II. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo;

"III. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados en materia archivística;

"IV. Tener el registro y realizar la validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal;

"V. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo estatal, los cuales se considerarán de carácter histórico;

"VI. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo del Estado;

"VII. Analizar la pertinencia y recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado;

"VIII. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a los acervos del Archivo General del Estado;

"IX. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos;

"X. Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento;

"XI. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;



"**XII.** Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate;

"**XIII.** Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas;

"**XIV.** Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del Estado;

"**XV.** Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;

"**XVI.** Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;

"**XVII.** Custodiar el patrimonio documental del Estado que se encuentre en su acervo;

"**XVIII.** Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;

"**XIX.** Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;

"**XX.** Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos;

"**XXI.** Organizar y participar en eventos estatales y nacionales en la materia; y

"**XXII.** Las demás establecidas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"**Artículo 70.** El Archivo General del Estado podrá contar con un Consejo Técnico, que lo asesorará en las materias afines al quehacer archivístico, cuya integración se determinará en el reglamento de esta ley."



"**Artículo 71.** El titular del Archivo General del Estado será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, a propuesta del titular de la secretaría; quién deberá contar preferentemente con estudios de posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades o alguna área afín a la administración de archivos y gestión documental."

"**Artículo 72.** El titular del Archivo General del Estado, además de lo previsto en las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:

"I. Fungir como secretario técnico del Consejo Local;

"II. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

"III. Proponer las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado;

"IV. Suscribir, previo acuerdo con el titular de la secretaría, convenios en materia archivística, en coordinación con las autoridades competentes; y

"V. Las demás previstas en esta ley, el Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura, las que le encomiende el titular de la Secretaría, así como las establecidas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

183. El INAI alega que las disposiciones que regulan el funcionamiento del Archivo General Estatal son inválidas al no prever su estructura orgánica, ni las facultades de sus diversas áreas, en forma equivalente a como se prevén respecto del Archivo General de la Nación en los artículos 108, 109, 110, 113 y 114 de la Ley General de Archivos.⁹¹ Es **fundado** el concepto de invalidez.

⁹¹ "**Artículo 108.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:

"I. Órgano de Gobierno;

"II. Dirección General;



184. Como se indicó al definirse el parámetro de regularidad en materia de archivos, las entidades federativas deben diseñar sus sistemas estatales de archivos en forma equivalente al sistema nacional. Para lo cual debe entenderse la equivalencia desde una perspectiva funcional, por lo que no se considerará

"III. Órgano de Vigilancia;

"IV. Consejo Técnico, y

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico.

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el órgano de gobierno para tal efecto."

Artículo 109. El órgano de gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Evaluar la operación administrativa así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Archivo General;

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico, y

"III. Las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

Artículo 110. El órgano de gobierno estará integrado por un miembro de las siguientes instancias:

"I. La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;

"II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"III. La Secretaría de Educación Pública;

"IV. La Secretaría de Relaciones Exteriores;

"V. La Secretaría de Cultura;

"VI. La Secretaría de la Función Pública, y

"VII. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología."

Artículo 113. El Archivo General contará con un comisario público y con una unidad encargada del control y vigilancia, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y los demás que le resulten aplicables.

"Los integrantes del órgano de gobierno deberán tener, por lo menos, nivel de subsecretario o su equivalente. Por cada miembro propietario habrá un suplente que deberá tener nivel, por lo menos, de director general o su equivalente.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del órgano de gobierno, podrá invitar a las sesiones a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz pero sin voto. Los integrantes del órgano de gobierno, no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."

Artículo 114. El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



equivalente aquella regulación estatal relativa al diseño del sistema local de archivos que, además de ser distinta al diseño del sistema nacional, produzca una disfunción ya sea en el propio sistema nacional, en la interactuación del sistema nacional con el local o en los propios órganos del sistema local, de tal manera que no puedan cumplir con sus funciones con el mismo grado de eficacia que sus homólogos en el sistema nacional.

185. Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020⁹² y 132/2019⁹³**, en las que se declaró que las legislaciones de archivos de Oaxaca y Nuevo León habían incurrido en una deficiente regulación de la estructura orgánica de los archivos generales estatales en cuestión, al no contemplar la regulación relativa a la Dirección General y a los órganos de gobierno y vigilancia.

186. A esta misma conclusión se llega en el presente caso, pues del análisis integral de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco se advierte que, como lo señala el INAI, el legislador de Tabasco fue omiso en regular lo relativo a la estructura orgánica del Archivo General de Tabasco, previendo únicamente lo relativo a su titular y al Consejo Técnico, en los artículos 70 a 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.⁹⁴ Sin embargo, no hace referencia ni a la

⁹² Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹³ Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas. Estuvo ausente el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹⁴ **"Artículo 70.** El Archivo General del Estado podrá contar con un Consejo Técnico, que lo asesorará en las materias afines al quehacer archivístico, cuya integración se determinará en el reglamento de esta ley."

"Artículo 71. El titular del Archivo General del Estado será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, a propuesta del titular de la secretaría; quién deberá contar preferentemente con estudios de posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades o alguna área afín a la administración de archivos y gestión documental."

"Artículo 72. El titular del Archivo General del Estado, además de lo previsto en las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:



existencia del **órgano de gobierno** y del **órgano de vigilancia** y, por tanto, tampoco regula sus respectivas facultades. Además, por lo que hace el **Consejo Técnico**, produce incertidumbre al señalar que es potestativo que el archivo general cuente con esa área y al no establecer cómo se integrará dicho Consejo.

187. Lo anterior resulta contrario al mandato de equivalencia, pues la omisión de contemplar al **órgano de gobierno** y al **órgano de vigilancia** como parte de la estructura orgánica del Archivo General de Tabasco y prever sus respectivas facultades puede propiciar una disfunción en la operación del referido archivo. Ello debido a que no existe certeza sobre si el archivo estatal tendrá un órgano de gobierno interinstitucional como el que el prevé el artículo 110 de la Ley General de Archivos ni, por tanto, se contempla qué área realizará las funciones de evaluar la operación administrativa del archivo general y emitir los lineamientos del Consejo Técnico. Así como tampoco existe certeza sobre si existirá un comisario público encargado del control y vigilancia interno de la institución, como lo prevé el diverso 113 de la Ley General de Archivos en el Archivo General de la Nación. Lo que sin duda le resta atributos funcionales en comparación con su órgano homólogo del sistema nacional.

188. Por lo que hace al **Consejo Técnico**, también le asiste la razón al INAI, pues, efectivamente, el artículo 70 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco produce inseguridad jurídica al prever como potestativo que el Archivo General Estatal cuente con un **Consejo Técnico**, cuando en el diverso 114 lo contempla como un órgano que imperativamente formará parte del archivo general. Además, ni del numeral 70, ni del 4, fracción XVIII,⁹⁵ de la Ley de Archivos

I. Fungir como secretario técnico del Consejo Local;

II. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

III. Proponer las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado;

IV. Suscribir, previo acuerdo con el titular de la secretaría, convenios en materia archivística, en coordinación con las autoridades competentes; y

V. Las demás previstas en esta ley, el Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura, las que le encomiende el titular de la Secretaría, así como las establecidas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

⁹⁵ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

XVIII. Consejo Técnico: al Consejo Técnico y Científico Archivístico del Archivo General del Estado de Tabasco;"



para el Estado de Tabasco (que son los únicos preceptos de esta ley que se refieren al Consejo) se desprende cómo se integrará dicho **Consejo Técnico**, ni en qué carácter participarán en él sus integrantes, pues no hay que perder de vista que el artículo 114 de la Ley General de Archivos contempla que lo harán sin obtener remuneración o compensación alguna.

189. En consecuencia, se **declara la invalidez** del capítulo III, denominado "Del Archivo General del Estado de Tabasco", que comprende los artículos 66 al 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, al no prever como parte de la estructura orgánica del **Archivo General del Estado al órgano de gobierno** y al **órgano de vigilancia**, ni contemplar sus respectivas facultades, en términos equivalentes a los numerales 110 y 113 de la Ley General de Archivos. También por no regular cómo se integrará el Consejo Técnico del Archivo General ni en qué carácter participarán sus integrantes, en términos equivalentes al artículo 114 de la citada ley general. A fin de evitar un vacío normativo sobre la declaratoria de invalidez señalada, el Congreso Local deberá legislar al respecto, conforme a los efectos precisados en el considerando séptimo de esta resolución.

190. Este Alto Tribunal no se pronuncia sobre el resto de los conceptos de invalidez planteados por el INAI, respecto a que el artículo 66 omite definir al Archivo General del Estado como un organismo descentralizado y no sectorizado, con naturaleza jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión; y que el numeral 69 es omiso en establecer diversas facultades del Archivo General Estatal que sí se contemplan para el Archivo General de la Nación. Lo anterior, ya que la omisión de contemplar **al órgano de gobierno** y al **órgano de vigilancia** como parte de la estructura orgánica del Archivo General de Tabasco y prever sus respectivas facultades y que se prevea como potestativo que el Archivo General Estatal cuente con un Consejo Técnico, son suficientes para declarar la invalidez de todo el capítulo III, denominado "Del Archivo General del Estado de Tabasco".⁹⁶

⁹⁶ Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 37/2004 de este Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Citada en el pie de página 76 de la presente ejecutoria.



Tema 13. Omisión de especificar las infracciones administrativas que tendrán el carácter de graves.

191. El INAI alega, en el décimo tercer concepto de invalidez de su demanda, que los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, que se refieren a las faltas administrativas, omiten precisar cuáles de ellas tienen el carácter de graves y cuáles no, como se contempla en el último párrafo del numeral 118 de la Ley General de Archivos.⁹⁷ Lo cual, alega que tiene repercusiones en el Sistema Nacional Anticorrupción, pues dicha clasificación tiene efectos diferenciados en cuanto a las instancias competentes para imponer las sanciones. Este concepto de invalidez es **fundado**.

192. Los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco establecen lo siguiente:

"Artículo 99. Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

"I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

"II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;

"III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;

"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;

⁹⁷ **"Artículo 118.** ...

"Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos."



"V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; y

"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."

"Artículo 100. Las infracciones administrativas a que se refiere este capítulo o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás normatividad aplicable."

"Artículo 101. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.

"La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;

"II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción; y

"III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

"En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza."



"**Artículo 102.** Las sanciones administrativas señaladas en esta ley son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

"En caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia correspondiente ante la Fiscalía General del Estado, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente."

193. El Tribunal Pleno ya se ha pronunciado con anterioridad, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019⁹⁸ y 122/2020,⁹⁹** sobre la invalidez de los sistemas normativos en materia de responsabilidades administrativas de las leyes de archivos de Colima y Oaxaca, respectivamente, los cuales adolecían del mismo defecto que aquí se reclama, por lo que resulta pertinente retomar las consideraciones expresadas en aquellos precedentes.

194. En ellos se recordó que el artículo 109 de la Constitución Política del País prevé las sanciones para los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado. Respecto de las faltas administrativas graves señala que serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente. Por otro lado, dispone que las demás faltas y sanciones administrativas, es decir, las no graves, serán conocidas –investigadas y sustanciadas– y resueltas por los órganos internos de control.¹⁰⁰

⁹⁸ Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno. Este tema fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

⁹⁹ Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno. Este tema fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹⁰⁰ "**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...



195. Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas estableció al respecto lo siguiente:¹⁰¹

- Las Secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tienen a su cargo la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

- En caso de que los hechos u omisiones sean calificados como faltas no graves serán competentes los mismos órganos para iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas.

"III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control."

¹⁰¹ "Artículo 10. Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley."

"Artículo 11. La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan ..."

"Artículo 12. Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley."

"Artículo 13. Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves sustanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta ley, a fin de que sea el tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."



- La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.

- El Tribunal de Justicia Administrativa competente será el encargado de resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares.

- La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, en caso de que detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta a los órganos internos de control correspondientes para que actúen conforme a sus competencias.

196. De lo anterior, se observa claramente que la calificación de "gravedad" o "no gravedad" es un aspecto que trasciende directamente en la determinación de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas respectivo.

197. Ahora bien, el INAI cuestiona la validez de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, cuyo sistema normativo en materia de responsabilidades administrativas está conformado por sus artículos 99 a 102, los cuales:

- Establecen siete supuestos de "infracciones" administrativas (artículo 99).¹⁰²

¹⁰² **Artículo 99.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;

III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;

IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;

V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;

VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; y



- Disponen que las infracciones administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, **cometidas por servidores públicos**, serán sancionadas por la autoridad competente en términos de la ley aplicable en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según corresponda (artículo 100).¹⁰³

- Detallan que, si las infracciones administrativas son cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes, para lo cual se tomarán en cuenta los criterios de gravedad, daño causado y reincidencia (artículo 101).¹⁰⁴

- Reconocen que las sanciones administrativas son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas, en caso de ser penal, las autoridades deberán denunciar ante el Ministerio Público competente, con el que coadyuvarán en la investigación y aportarán todos los elementos probatorios con los que cuenten (artículo 102).¹⁰⁵

"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."

¹⁰³ **"Artículo 100.** Las infracciones administrativas a que se refiere este capítulo o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás normatividad aplicable."

¹⁰⁴ **"Artículo 101.** Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.

"La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;

"II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción; y

"III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

"En caso de que reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza."

¹⁰⁵ **"Artículo 102.** Las sanciones administrativas señaladas en esta ley son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

"En caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia correspondiente ante la Fiscalía General del Estado, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente."



198. De lo que se desprende un sistema de responsabilidades administrativas al interior de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco que, sin embargo, **no hace distinción alguna entre las faltas que serán consideradas graves y las que no**, imprecisión que cobra relevancia al advertirse que no se trata de una mera transcripción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta regula en capítulos diferenciados las faltas graves, no graves, de particulares vinculados con faltas graves y de particulares en situación especial.¹⁰⁶

¹⁰⁶ **Ley General de Responsabilidades Administrativas** (título tercero).

"Capítulo I De las faltas administrativas no graves de los servidores públicos.

"Artículo 49. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley;

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente ley;

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta ley;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

"X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés."



199. Este Alto Tribunal considera que, en consecuencia, el sistema de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no otorga certeza sobre quiénes serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones del artículo 99 pues, si bien se hace una remisión vaga a la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cierto es que la ley local debió determinar, en todo caso, si las faltas ahí previstas son graves o no graves para poder hacer una correcta remisión.

200. Lo anterior, no solamente repercute en una posible contradicción con los artículos 49 a 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mencionados anteriormente, sino que, además, **trasciende a los aspectos competenciales**, en tanto la calificación de la falta determina el órgano competente para investigar, sustanciar y resolver.

201. En este sentido, los artículos 100 y 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco resultan inconstitucionales, toda vez que prevén que tanto los servidores públicos, como las personas que no lo sean, serán sancionadas por la autoridad competente conforme a las normas aplicables; sin embargo,

"**Artículo 50.** También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público."

"**Capítulo II. De las faltas administrativas graves de los servidores públicos.**

"**Artículo 51.** Las conductas previstas en el presente capítulo constituyen faltas administrativas graves de los servidores públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión."

"**Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.**

"**Artículo 65.** Los actos de particulares previstos en el presente capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta ley."

"**Capítulo IV. De las faltas de particulares en situación especial.**

"**Artículo 73.** Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

"A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas a que se refiere el capítulo anterior." (énfasis añadido).



para determinar esa autoridad competente sería necesario contar con la calificación de la infracción, lo cual, como se explicó, no está previsto en dicho ordenamiento.

202. Por tanto, al resultar **fundado** el concepto de invalidez, **se declara la invalidez** de los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. A fin de evitar un vacío normativo sobre la declaratoria de invalidez señalada, el Congreso Local deberá legislar al respecto, conforme a los efectos precisados en el considerando séptimo de esta resolución.

Tema 14. Omisión de establecer delitos en materia de archivos.

203. En el décimo cuarto concepto de invalidez de su escrito de demanda, el INAI señala que los artículos 103 y 104, y en general, toda la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco son inconstitucionales al no encontrarse armonizada con la Ley General de Archivos. Señala que deben contemplarse en el numeral 103 las conductas señaladas en el diverso 121, fracción I, de la Ley General de Archivos, así como la prevista en el último párrafo de este precepto. Es **infundado** el concepto de invalidez.

204. Los artículos 103 y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco señalan lo siguiente:

"Artículo 103. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la Unidad de Medida y Actualización a la persona que:

"I. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental del Estado;

"II. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental del Estado, sin autorización del Archivo General del Estado;

"III. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental del Estado, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General del Estado le autorizó la salida del país; y



"IV. Destruya documentos considerados patrimonio documental del Estado.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"Tratándose del supuesto previsto en la fracción II, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la Unidad de Medida y Actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente.

"**Artículo 104.** Las sanciones contempladas en esta ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

205. Como lo ha reiterado este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 141/2019**¹⁰⁷ y **122/2020**,¹⁰⁸ los artículos 121 a 123 de la Ley General de Archivos que establecen los delitos en materia de archivos en el ámbito federal, no establecen la obligación de las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en la ley general de la materia por el legislador federal.

206. Como lo sostuvo esta Suprema Corte en aquellos casos, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que

¹⁰⁷ Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. En este tema se registraron siete votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek; en contra de la propuesta del proyecto de declarar la existencia una omisión de la ley por no contemplar delitos en materia de archivos. Votaron a favor de declarar la omisión la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰⁸ Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno. Este tema fue resuelto por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia, no conlleva la obligación de las Legislaturas Locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley general.

207. En ese sentido, al no encontrarse obligado el legislador local a establecer los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad, resulta infundado el concepto de invalidez relacionado con la omisión de prever las conductas típicas contenidas en el artículo 121, fracción I y último párrafo, de la Ley General de Archivos. Además, por lo que hace a esta última, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco sí contempla un tipo penal similar en el último párrafo del artículo 103.

208. Al resultar infundado lo alegado por el INAI respecto de los delitos en materia de archivos, se reconoce la validez de los artículos 103 y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

Tema 15. Régimen transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

209. En su último concepto de invalidez el INAI cuestiona la validez de las disposiciones transitorias de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. En esencia considera inválido el que no se reproduzca en las disposiciones transitorias de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco el contenido del artículo sexto transitorio de la Ley General de Archivos relativo a que se prevean las **adecuaciones presupuestales** necesarias para cumplir la ley y el décimo primero transitorio relativo al **plazo para la implementación de los sistemas institucionales**;¹⁰⁹ además alega que los artículos séptimo y octavo transitorios

¹⁰⁹ **Sexto.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la presente ley para los sujetos obligados, se cubrirán con cargo a sus respectivos presupuestos aprobados para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.



de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco contravienen lo dispuesto en los artículos décimo y décimo segundo transitorios de la Ley General de Archivos,¹¹⁰ en relación con el **plazo para la integración e inicio de sesiones del Consejo Local**. Es **infundado** el concepto de invalidez.

210. En primer lugar, debe recordarse que en el considerando cuarto se sobreseyó en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos primero y segundo transitorios de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, por lo que el análisis de este concepto de invalidez se limitará al resto de las disposiciones transitorias impugnadas, las cuales señalan lo siguiente:

"Tercero. La Coordinación General del Archivo Histórico, Unidad Administrativa de la Secretaría de Cultura; el Archivo Histórico y Fotográfico de Tabasco, Unidad Administrativa de la Secretaría de Educación del Estado; y el Archivo Histórico de Notarías y el Fondo Histórico del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, que forman parte del acervo de la Biblioteca Pública José María Pino Suárez, pasarán a formar parte del Archivo General del Estado de Tabasco.

"Para tales efectos, las Secretarías de Finanzas, de Administración e Innovación Gubernamental y de la Función Pública, así como la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, realizarán las acciones que estimen pertinentes."

"Cuarto. Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de esta ley se sustanciarán y resolverán con arreglo a la ley que se abroga."

"Asimismo, las entidades federativas deberán realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta ley."

"Décimo primero. Los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional, dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la presente ley."

¹¹⁰ **"Décimo.** Los Consejos Locales, deberán empezar a sesionar dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de sus leyes locales."

"Décimo segundo. El Consejo Nacional deberá integrarse dentro de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, y elaborar su reglamento en los seis meses subsecuentes."



"Quinto. En tanto se expidan las normas archivísticas correspondientes, se continuará aplicando lo dispuesto en las disposiciones reglamentarias vigentes en la materia, en lo que no se oponga a la presente ley."

"Sexto. El titular del Poder Ejecutivo expedirá el reglamento de la presente ley, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la entrada en vigor de esta ley."

"Séptimo. El Consejo Local deberá integrarse en un plazo no mayor de 120 días a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

"Octavo. El Consejo Local empezará a sesionar en un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

"Noveno. Los sujetos obligados deben tomar las previsiones correspondientes para planificar y gestionar las adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta ley, en el ejercicio fiscal próximo inmediato."

"Décimo. Aquellos documentos que se encuentren en los archivos de concentración y que antes de la entrada en vigor de la presente ley no han sido organizados y valorados, se les deberá aplicar estos procesos técnicos archivísticos con el objetivo de identificar el contenido y carácter de la información, y determinar su disposición documental. Los avances de estos trabajos deberán ser publicados cada seis meses, mediante instrumentos de consulta en el portal electrónico del sujeto obligado."

"Décimo primero. Los documentos transferidos a un archivo histórico o al Archivo General del Estado, antes de la entrada en vigor de la ley, permanecerán en dichos archivos y deberán ser identificados, ordenados, descritos y clasificados archivísticamente, con el objetivo de identificar el contenido y carácter de la información, así como para promover el uso y difusión favoreciendo la divulgación e investigación. Aquellos sujetos obligados que cuenten con archivos históricos deberán prever en el programa anual el establecimiento de acciones tendientes a identificar, ordenar, describir y clasificar archivísticamente, los



documentos que les hayan sido transferidos antes de la entrada en vigor de la ley. Los avances de estos trabajos deberán ser publicados cada seis meses mediante instrumentos de consulta en el portal electrónico del sujeto obligado."

211. Como se dijo, son **infundados** los conceptos de invalidez relativos a la no reproducción de los artículos sexto transitorio de la Ley General de Archivos relativo a que se prevean las **adecuaciones presupuestales** necesarias para cumplir la ley y el décimo primero transitorio relativo al **plazo para la implementación de los sistemas institucionales**; lo anterior, porque el artículo noveno transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco sí contempla lo relativo a dichas adecuaciones presupuestales.

212. Por lo que se refiere a que los artículos séptimo y octavo transitorios de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco contravienen lo dispuesto en los artículos décimo y décimo segundo transitorios de la Ley General de Archivos, en relación con el **plazo para la integración e inicio de sesiones del Consejo Local**, el concepto de invalidez resulta **infundado** pues no existe tal contravención.

213. En primer lugar, el artículo octavo transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco prevé exactamente el mismo plazo que el artículo décimo transitorio de la Ley General de Archivos para el inicio de sesiones del Consejo Local: ciento ochenta días, que equivalen a seis meses.

214. En segundo lugar, el artículo décimo segundo transitorio de la Ley General de Archivos se refiere al plazo para la integración del Consejo Nacional, sin que de ello se derive obligación alguna para que las entidades federativas establezcan en las disposiciones transitorias de sus leyes de archivos el mismo plazo para la integración de los Consejos Locales.

215. En consecuencia, al resultar **infundado** el concepto de invalidez, **se reconoce la validez** de los artículos tercero al décimo primero transitorios de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.



216. SÉPTIMO.—Efectos. Con fundamento en los artículos 41, fracción IV y 73 de la ley reglamentaria,¹¹¹ este Tribunal Pleno tiene amplias facultades para determinar los efectos que garanticen la plena eficacia de sus resoluciones, los cuales se precisan a continuación.

217. A modo de síntesis, lo resuelto en la presente sentencia es lo siguiente:

- En el **tema 2**, se **reconoce la validez** del **artículo 1** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

- En el **tema 3**, se **reconoce la validez** del **artículo 4** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

- En el **tema 4**, se **reconoce la validez** del **artículo 20, último párrafo**, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

- En el **tema 5**, se **reconoce la validez** del **artículo 26** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

- En el **tema 6**, se **reconoce la validez** del **artículo 37, fracción I**, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

- En el **tema 7**, se **declara la invalidez** del **capítulo II, "Del Consejo Estatal de Archivos de Tabasco"**, que comprende los artículos 63 a 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, por no contemplar las facultades de la presidencia del Consejo Local. Por ello, se vincula al Congreso Local a legislar lo correspondiente para colmar el vacío normativo generado por la declaratoria de invalidez.

¹¹¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

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

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



• En el **tema 8**, se **reconoce la validez** de los **artículos 73, 74, 75, 76, 88 y 89** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Asimismo, se **reconoce la validez** del **artículo 63** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, en lo relativo a no contemplar a los archivos privados como integrantes del Consejo Local, ni prever el procedimiento para la designación de quien los represente en el Consejo.

• En el **tema 9**, se **declara la invalidez** de los **artículos 4, fracción XLII; 11, fracción IV; 62, último párrafo**, en la porción normativa "**mismos que tienen la obligación de pertenecer al Registro Estatal**", **77, 78, 79 y 80** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

• En el **tema 10**, se **reconoce la validez** del **artículo 84** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

• En el **tema 11**, se **declara la invalidez** del **artículo 92** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

• En el **tema 12**, se **declara la invalidez** del capítulo III, "Del Archivo General del Estado de Tabasco", que comprende los artículos 66 a 72 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, al no prever como parte de su estructura orgánica del **Archivo General del Estado al órgano de gobierno y al órgano de vigilancia**, ni contemplar sus respectivas facultades. Así como también por el hecho de prever como potestativo el que el Archivo General de Tabasco cuente con un **Consejo Técnico** y no regular cómo se integrará dicho Consejo ni en qué carácter participarán sus integrantes. Por ello, se vincula al Congreso Local a legislar lo correspondiente para colmar el vacío normativo generado por la declaratoria de invalidez.

• En el **tema 13**, se **declara la invalidez** de los **artículos 99, 100, 101 y 102** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Por ello, se vincula al Congreso Local a legislar lo correspondiente para colmar el vacío normativo generado por la declaratoria de invalidez.

• En el **tema 14**, se **reconoce la validez de los artículos 103 y 104** de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.



• En el **tema 15**, se **reconoce la validez** de los artículos tercero al décimo primero transitorios de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

218. Por lo que hace a las declaraciones de invalidez, aquellas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

219. En relación con las omisiones legislativas de la Ley de Archivos de Tabasco detectadas en los apartados 7, 12 y 13 de esta sentencia se vincula al Congreso del Estado de Tabasco para que, a más tardar en el periodo ordinario de sesiones siguiente a que se le notifique esta sentencia subsane dichas omisiones.

220. Se precisa que el vacío normativo generado con las declaratorias de invalidez y por las omisiones detectadas deberá colmarse aplicando, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos, hasta en tanto el Congreso Local legisle al respecto.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos transitorios primero y segundo de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte, de conformidad con el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, 4 –con la salvedad precisada en el punto resolutiveo cuarto–, 20, párrafo último, 26, 37, fracción I, 73, 74, 75, 76, 84, 88, 89, 103 y 104 y transitorios del tercero al décimo primero, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince



de julio de dos mil veinte, en atención al considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLII, 11, fracción IV, 62, párrafo último, en su porción normativa "mismos que tienen la obligación de pertenecer al Registro Estatal", del 63 al 72, del 77 al 80, 92 y del 99 al 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte, la cual surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tabasco, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos en esta sentencia, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en los considerandos sexto y séptimo de este fallo.

QUINTO.—Se vincula al Congreso del Estado de Tabasco para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, establezca en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco que una de las facultades del Archivo General del Estado es presidir el Consejo Local de Archivos, contemplar la suplencia de los integrantes de dicho Consejo en términos equivalentes al Consejo Nacional, regular sus sesiones extraordinarias, la mayoría necesaria para la toma de sus decisiones, el voto de calidad o algún mecanismo de desempate y la obligación de motivar sus votos, así como las características, la estructura orgánica, funcional y presupuestal del Archivo General del Estado, como un organismo descentralizado, debiendo incluir la existencia del órgano de gobierno, del órgano de vigilancia, así como la integración del Consejo Técnico y el carácter con que participarán sus integrantes, así como el patrimonio de dicho organismo, además de prever un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico, incluso, para establecer las infracciones administrativas correspondientes, distinguiendo entre las faltas graves y no graves, atendiendo a lo previsto en los artículos 71, 104 y 118 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia, de conformidad con los considerandos sexto, temas 7, 12 y 13, así como séptimo de esta ejecutoria.

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



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia (desestimar la hecha valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, atinente a que la accionante no cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad) y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios primero y segundo de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado "Pará-



metro de regularidad constitucional en materia de archivos". El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en sus temas 2, denominado "Omisión de señalar algunos sujetos obligados", y 4, denominado "Omisión de requisito para ocupar el cargo de responsable de área de archivos", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 1 y 20, párrafo último, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de la declaración de infundada de la omisión del concepto de datos abiertos, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, salvo la declaración de infundada de la omisión de incluir el concepto de datos abiertos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas y en contra de la declaración de infundada de los conceptos de consulta de documentos, datos abiertos, expediente electrónico, órgano de gobierno y órgano de vigilancia, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3, denominado "Omisión de definiciones" consistente en reconocer la validez del artículo 4, salvo su fracción XLII, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo ochenta y ocho, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 5, denominado "Nivel jerárquico y funciones de la persona titular del área coordinadora de archivos", consistente en reconocer la validez del artículo 26 de la Ley



de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del párrafo último de este precepto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6, denominado "Acceso a la información de un documento con valores históricos", consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 8, denominado "Falta de regulación de los archivos privados de interés público estatal", consistente en reconocer la validez de los artículos 73, 75, 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 8, denominado "Falta de regulación de los archivos privados de interés público estatal", consistente en reconocer la validez del artículo 74 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo



de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 10, denominado "Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental", consistente en reconocer la validez del artículo 84 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 14, denominado "Omisión de establecer delitos en materia de archivos", consistente en reconocer la validez del artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 14, denominado "Omisión de establecer delitos en materia de archivos", consistente en reconocer la validez del artículo 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con



consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 15, denominado "Régimen transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco", consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios del tercero al décimo primero de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales únicamente por la invalidez de la porción normativa "en el Registro Estatal y" de la fracción IV del artículo 11, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones en cuanto al sentido de su voto de la fracción IV del artículo 11, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 9, denominado "Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLII, 11, fracción IV, 62, párrafo último, en su porción normativa "mismos que tienen la obligación de pertenecer al Registro Estatal", y del 77 al 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en sus temas 7, denominado "Integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local de Archivos", y 12, denominado "Naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado", consistentes, respectivamente, en invalidar el título cuarto, capítulos II (artículos 63, 64 y 65) y III (artículos del 66 al 72) de la Ley de Archivos para



el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 11, denominado "Autorización para la restauración del patrimonio documental en posesión de particulares", consistente en declarar la invalidez del artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron únicamente por la invalidez de sus porciones normativas "y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la nación", "del Archivo General", así como "y, en su caso del Consejo Local". La señora Ministra Piña Hernández se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo en contra de la cita de la acción de inconstitucionalidad 115/2017 y con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad, Piña Hernández en contra de la cita de la acción de inconstitucionalidad 115/2017 y con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 13, denominado "Omisión de especificar las infracciones administrativas que tendrán el carácter de graves", consistente en declarar la invalidez de los artículos 99 y 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones en cuanto al parámetro de



regularidad, Pardo Rebolledo en contra de la cita de la acción de inconstitucionalidad 115/2017 y con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad, Piña Hernández en contra de la cita de la acción de inconstitucionalidad 115/2017 y con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del parámetro de regularidad, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 13, denominado "Omisión de especificar las infracciones administrativas que tendrán el carácter de graves", consistente en declarar la invalidez de los artículos 100 y 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco y 3) precisar que el vacío normativo generado con la declaratoria de invalidez decretada deberá colmarse aplicando, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos hasta en tanto el Congreso Local legisle lo conducente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Tabasco para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones, realice los ajustes que, en su caso, considere pertinentes en su legislación interna a fin de subsanar las omisiones advertidas en los temas 7, 12 y 13 de esta sentencia, sin reiterar los vicios advertidos. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo sexto:

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

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

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

Esta foja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 232/2020 promovida el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, fallada en sesión de dos de mayo de dos mil veintidós.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 232/2020.

En sesión del dos de mayo del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en que, entre otras cosas, declaró la invalidez de los artículos precisados en el cuarto punto resolutivo de la ejecutoria, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de julio de dos mil veinte.

En el considerando sexto se analizó el fondo del asunto, atendiendo a cada uno de los temas planteados.

I. Voto concurrente.



Así, en el tema seis se reconoció la validez del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, impugnado por considerar que establece supuestos diferentes para permitir el acceso a la información de documentos con valores históricos que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y contengan datos personales sensibles.

Se determinó que dicha porción normativa, analizada a la luz del parámetro de regularidad en materia de transparencia, es constitucional porque las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos de transparencia locales en términos del artículo 42, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aunado a que amplía los alcances del acceso a la información sin menoscabar la protección de datos personales, lo que, evidentemente, es acorde al diverso 6o. constitucional.

Voté a favor del sentido, pero apartándome del parámetro de regularidad constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, ya que considero que resulta aplicable el de la Ley General de Archivos, pese a que se trate de facultades del organismo garante, pues al final de cuentas la norma con la que se confronta pertenece a la Ley General de Archivos.

Lo anterior en congruencia a como he votado en otros asuntos como en la acción de inconstitucionalidad 276/2020 en que se reclamó un precepto similar de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora y se declaró la invalidez con base en el parámetro de archivos por existir una discrepancia substancial respecto de los supuestos que podrían permitir, de manera excepcional, el acceso a determinados documentos, aun cuando dicho artículo remite a los previstos en el numeral 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

II. Voto particular.

Por otra parte, en los temas siete punto cuatro, siete punto seis, y siete punto siete se resolvió, entre otros aspectos, que existe una deficiente regulación en los artículos 63 de la ley local analizada, por no incluir como integrante del Consejo Local al equivalente de la persona representante del Consejo Técnico, Científico y Archivístico, e indicar que los consejeros, en caso de ausencia, podrán nombrar a sus suplentes, pero sin exigir, como en el Consejo Nacional, que deberán tener la jerarquía inmediata inferior al funcionario que suplen, lo que puede afectar la calidad deliberativa y el poder de decisión del Consejo



Local; y 65, párrafos penúltimo y último, de la ley impugnada, por no contemplar que puedan realizarse sesiones extraordinarias ni, en su caso, quién puede solicitarlas, así como por no precisarse la mayoría necesaria para la toma de decisiones ni el voto de calidad o algún otro mecanismo de desempate, y tampoco prever la obligación de los consejeros de expresar las razones de su voto cuando voten en contra de proyectos normativos, pues, estimó el Pleno, se trata de aspectos esenciales para el adecuado funcionamiento del Consejo Local, por lo que contravienen el mandato de equivalencia que se desprende del numeral 71 de la Ley General de Archivos.

De manera similar a como voté en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, no comparto la invalidez determinada, porque conforme a lo establecido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, al analizar el sistema de concurrencias de la ley general de la materia debe existir equivalencia normativa, sin que ello signifique que deba haber una identidad o réplica forzosa de lo establecido en la ley marco, por lo que no comparto la declaratoria de inconstitucionalidad por el hecho de que no se repitan o reiteren de manera idéntica los equivalentes de los funcionarios federales, así como las reglas de operación.

Finalmente, en el tema trece, conforme al criterio adoptado por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 122/2020, se declaró la invalidez de los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco que regulan el sistema normativo en materia de responsabilidades administrativas, al considerar que no se precisa cuáles son faltas graves y cuáles no graves, y que por ello generan inseguridad jurídica y afectan aspectos competenciales, ya que de dicha clasificación depende quiénes serán las autoridades competentes para investigar y sancionar esas faltas.

De igual forma que en los precedentes citados, mi voto en contra es porque considero que, en esencia, la falta de precisión de conductas graves y no graves se subsana con el artículo 118 de la Ley General de Archivos que hace esa diferencia, por lo que estimo que no hay razón para declarar la inconstitucionalidad determinada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 232/2020.

1. En sesión de dos de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte.
2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los temas **1** (Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos), **6** (Acceso a la información de un documento con valores históricos), y **15** (Régimen transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco), aunque coincidí en términos generales con el sentido, disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.

TEMA 1. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ARCHIVOS.

I. Razones de la mayoría.

3. En este tema, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019, para precisar que, aunque la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, dicha situación no implicó una federalización total de la materia. Las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General de Archivos y la Constitución Federal.

II. Razones del disenso.

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 44 y 45, ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016, 161/2017, 93/2021 y 232/2020, no concuerdo con la tesis aislada P./J. VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", ni la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", en las que se afirma que las leyes



generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del poder revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.

5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.
6. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

TEMA 6. ACCESO A LA INFORMACIÓN DE UN DOCUMENTO CON VALORES HISTÓRICOS.

I. Razones de la mayoría.

7. En este tema, se determinó reconocer la validez del artículo 37, fracción I, impugnado, que prevé como supuesto adicional para permitir el acceso a un documento con valores históricos que no haya sido transferido a un archivo histórico, el que sea solicitado para una investigación o estudio que se considere de relevancia regional o local, siempre y cuando el investigador o la persona que lo realice requiera el acceso a dicha información confidencial y se obligue por escrito a no divulgar tal información sensible.
8. Lo anterior, dado que las entidades federativas sí cuentan con la facultad para ampliar las facultades de los órganos garantes locales en materia de transparencia. Además de que, al contemplarse supuestos adicionales para permitir el acceso a la información, se amplía el alcance del derecho y del principio de máxima publicidad.

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



II. Razones del disenso.

9. Concuero con el reconocimiento de validez del artículo 37, fracción I, impugnado. Sin embargo, tal y como he votado en precedentes como la acción de inconstitucionalidad 93/2021 y 232/2020, considero que, en suplencia de la queja, debió declararse la invalidez del último párrafo del numeral 37, por ser contrario a lo previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, cuarto párrafo, de la Constitución Federal.²
10. Conforme a esta disposición constitucional, el INAI cuenta con la competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los órganos autónomos especializados de las entidades federativas. Así, pese a que la Ley General de Archivos refiere a que la impugnación debe ser únicamente ante el Poder Judicial de la Federación, me parece que el INAI es el ente facultado constitucionalmente para atender tal aspecto.

TEMA 15. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE TABASCO.

I. Razones de la mayoría.

11. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos tercero al décimo primero transitorios impugnados, toda vez que, por un lado, el diverso noveno transitorio sí contempla lo relativo a las adecuaciones presupuestales necesarias, de forma similar a lo previsto por el numeral sexto transitorio de la Ley General de Archivos; por otra parte, los artículos séptimo y octavo transitorios sí prevén el plazo para la integración e inicio de sesiones del Consejo Local.

² "Artículo 6. ...

"A. ...

"VIII. ... El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley."



II. Razones del disenso.

12. En este tema, voté a favor de la propuesta, pero adicionalmente, considero que debió declararse infundado el argumento planteado por el actor relativo a que se debió establecer en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco un precepto transitorio similar a lo previsto por el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Archivos.³
13. Lo anterior, resulta infundado toda vez que los sujetos obligados en todos los niveles de gobierno debieron implementar la entrada en funcionamiento de su sistema institucional dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la ley general, sin que fuera necesario esperar a que los Congresos Locales emitieran su regulación propia, pues las obligaciones de los sistemas institucionales vienen directamente establecidas por la ley general.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 232/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesión pública celebrada el dos de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 232/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco.

A lo largo de la discusión, manifesté no estar de acuerdo con algunas consideraciones o tener consideraciones adicionales en varios apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

³ "Décimo Primero. Los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional, dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la presente ley."



I. Tema 1. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia establece el parámetro en materia de archivos a partir del artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional¹ por el que dicha materia se volvió concurrente y se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos y creara el Sistema Nacional de Archivos.

De igual forma, se sostiene que la Ley General de Archivos es parte del parámetro de regularidad conforme al cual, las entidades federativas contarán con sistemas locales de archivos regulados por sus propias leyes, debiendo observar las bases de organización y funcionamiento de forma equivalente.

Dicha equivalencia es funcional, lo que implica que las diferencias entre el sistema nacional y local no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional o su coordinación con los sistemas locales y que se garantice el cumplimiento de sus funciones al menos con el mismo grado de eficacia que el sistema nacional.

b) Razones del voto particular.

Estoy en contra del parámetro que desarrolla la sentencia, ello conforme a mi voto en los precedentes en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019,² 141/2019,³ 122/2020,⁴ 132/2019,⁵ 140/2019⁶ y 276/2020.⁷

¹ **Constitución General**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ... XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

² Acción de inconstitucionalidad 101/2019, resuelta por el Tribunal Pleno el tres de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carranca. En cuanto al parámetro de regularidad, se abordó en el tema 2 (Conceptos relacionados con el parámetro de regularidad en materia de archivos) y sus diversos subtemas, en particular el 2.1, en el que se consideró el parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.



Efectivamente, el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos se desprende del artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional⁸ que establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno en materia archivística, que, en términos del diverso 71 de la Ley General de Archivos,⁹

³ Acción de inconstitucionalidad 141/2019, resuelta por el Tribunal Pleno el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. El parámetro de regularidad se abordó en los temas 1 y 3 de la resolución. El tema 1 (Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos) fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 122/2020, resuelta por el Tribunal Pleno el trece de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. El parámetro de regularidad constitucional fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 132/2019, resuelta por el Tribunal Pleno el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. El parámetro de regularidad fue aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Estuvieron ausentes los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 140/2019, resuelta por el Tribunal Pleno el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa. El parámetro de regularidad fue aprobado por mayoría de diez votos y uno en contra.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 276/2020, resuelta por el Tribunal Pleno el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa. El parámetro de regularidad fue aprobado por mayoría de diez votos y uno en contra.

⁸ **Constitución General**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

⁹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.



debe reflejarse en las entidades federativas mediante sistemas locales que cuenten con atribuciones equivalentes.

Sin embargo, estoy en contra del carácter funcional que la sentencia atribuye al mandato de equivalencia, criterio según el cual las diferencias del sistema local no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional ni su debida coordinación con los sistemas locales.

Lo anterior, en virtud de que del proceso legislativo por el que se adicionó la fracción XXIX-T del artículo 73 y del propio texto de la fracción se advierte que el propósito del constituyente era que la materia de archivos, competencia de la federación y de las entidades federativas conforme al numeral 124 constitucional,¹⁰ en relación con el referido 73, se regulara de forma homogénea en todo el territorio nacional.

En este sentido, la Ley General de Archivos mandata que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, se ajusten a las bases y principios que establece, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objetivo de que la finalidad de homogeneidad se cumpla.

Ello no implica reproducir o trasladar literalmente las previsiones de la citada ley general, pero las leyes locales en materia de archivos sí deben observar el mandato de ajuste y homogeneidad que se materializa en las disposiciones de la ley general, sin que sea necesario corroborar si tales diferencias dificultan o imposibilitan el funcionamiento del Sistema Nacional, como lo propone la sentencia, pues basta con que en cada supuesto se verifique si la variación o los cambios introducidos por el legislador alteran o no el contenido esencial y/o alcance de la disposición correlativa de la ley general.

Finalmente, también me aparto de los párrafos 44¹¹ y 45¹² de la sentencia, pues parecen sugerir que el Órgano Reformador de la Constitución delegó al legislador

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

¹⁰ " **Constitución General**

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

¹¹ **Párrafo 44:** "En efecto, las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos, y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación, las entidades federativas y,



federal la facultad de distribuir competencias en esta materia y, si bien coincido con que la materia de archivos es concurrente conforme al artículo 73, fracción XXIX-T, de ello no se desprende que el Congreso de la Unión esté facultado a distribuir competencias a través de la Ley General de Archivos, como sí lo hace en otras materias, como secuestro y desaparición forzada,¹³ electoral,¹⁴ y responsabilidades administrativas de los servidores públicos.¹⁵ Por tanto, la distribución de competencias en materia de archivos que hace la Constitución sólo autoriza a que en la ley general se limite la libertad configurativa y operativa de la Federación y las entidades federativas, en aras del referido criterio de homogeneidad.

eventualmente, Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. **"Si bien estos órdenes de gobierno están facultados para actuar respecto de una misma materia, será el Congreso de la Unión el que determinará la forma y los términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales."**

¹² **Párrafo 45:** "De acuerdo con la interpretación de este alto tribunal del artículo 133 de la Constitución Política del país, que consagra el principio de supremacía constitucional, las leyes generales, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución, constituyen la Ley Suprema de la Unión. **Estas leyes generales pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser aquellas respecto a las cuales el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno."**

¹³ **Constitución General**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXI.** Para expedir:

"**a)** Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;"

¹⁴ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

¹⁵ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-V.** Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."



II. Tema 3. Omisión de definiciones.

a) Fallo mayoritario.

La mayoría de las Ministras y de los Ministros estuvieron a favor de declarar infundadas las omisiones legislativas de prever las definiciones de "consulta de documentos", "datos abiertos", "expediente electrónico", "órgano de gobierno" y "órgano de vigilancia."

Respecto de la definición de "consulta de documentos", la mayoría consideró que no dificulta la aplicación de la ley ni produce el mal funcionamiento del sistema de archivos pues esa definición está inmersa en diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, como el artículo 4, fracción XXX,¹⁶ que define la "gestión documental" como el tratamiento integral que se le da a un documento a lo largo de su ciclo vital e implica la ejecución de diversos procesos, incluido el acceso a los documentos; el diverso 40,¹⁷ que señala que para la gestión documental electrónica se debe contemplar la "asignación de acceso" a los documentos; y el numeral 54¹⁸ establece que se organizarán los documentos en series documentales mediante una ficha técnica que deberá señalar sus condiciones de acceso. Por lo anterior, se considera que la

¹⁶ **Ley General de Archivos**

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

"...

"XIX. Consulta de documentos: A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos;"

Ley de Archivos para el Estado de Tabasco

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

"...

"XXX. Gestión documental: al tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación;"

¹⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 40.** Además de los procesos de gestión documental previstos en el artículo 12 de esta ley, se deberá contemplar para la gestión documental electrónica la incorporación, asignación de acceso, seguridad, almacenamiento, uso y trazabilidad."

¹⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 54.** Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de estas contará con una ficha técnica de valoración que en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental."



actividad de establecer controles de acceso a los documentos está prevista en la ley local, sin que la ausencia de la definición de "consulta de documentos" impida llevar a cabo esa actividad.

Sobre la definición de "datos abiertos", la mayoría consideró que tampoco dificulta el sistema estatal de archivos de Tabasco, porque dicho concepto no es utilizado por la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, de manera que no resulta necesaria. Además, dicha definición establecida en el artículo 4, fracción XXI, de la Ley General de Archivos,¹⁹ coincide con la prevista en los numerales 3, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁰ y 3, fracción VI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco,²¹ por lo que no es necesaria su reiteración en la ley local, pues el diverso 6 de dicha ley²² remite a la legislación en materia de transparencia en lo relativo a la publicidad y acceso a la información contenida en documentos de archivo.

Con relación a la falta de definición de "expediente electrónico", se estimó que tal omisión tampoco es inválida, pues ese término no es empleado por la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco y la definición prevista en el artículo 4,

¹⁹ **Ley General de Archivos**

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

"...

"XXI. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado;"

²⁰ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"VI. Datos abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:"

²¹ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco**

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"VI. Datos Abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado; los que tienen las siguientes características:"

²² **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 6.** Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales."



fracción XXX,²³ de la Ley General de Archivos está inmersa en el diverso 61 de la ley local.²⁴

De igual forma, se estimó que la falta de definición de "órgano de gobierno" y "órgano de vigilancia" tampoco es inconstitucional, pues la ley local no hace referencia ni regula los órganos del Archivo General del Estado.

b) Razones del voto particular.

Voté en contra de declarar infundadas las omisiones legislativas de prever las definiciones de "consulta de documentos", "datos abiertos", "expediente electrónico", "órgano de gobierno" y "órgano de vigilancia".

Respecto de la definición de "consulta de documentos", no coincido con la sentencia que argumenta que está inmersa en la diversa definición de "gestión documental" del artículo 4, fracción XXX, de la ley local²⁵ ni que dicha ausencia no impide que se lleve a cabo la actividad de establecer controles de acceso a los documentos.

La Ley General de Archivos define la "consulta de documentos" como "las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos",²⁶ la cual no considero que

²³ **Ley General de Archivos**

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

"...

"XXX. Expediente electrónico: Al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan;"

²⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"Artículo 61. Los sujetos obligados desarrollarán medidas de interoperabilidad que permitan la gestión documental integral, considerando el documento electrónico, el expediente, la digitalización, el copiado auténtico y conversión; la política de firma electrónica, la intermediación de datos, el modelo de datos y la conexión a la red de comunicaciones de los sujetos obligados."

²⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

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

"...

"XXX. Gestión documental: al tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación; ..."

²⁶ **Ley General de Archivos**

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

"...



se encuentra contemplada en el artículo 4, fracción XXX, de la ley local, pues si bien ambas mencionan el acceso a los documentos, hay dos diferencias sustanciales entre ellas: 1) la definición de "consulta de documentos" de la Ley General de Archivos tiene un objeto muy específico, que son los controles de acceso los cuales no necesariamente se infieren de la expresión "procesos de acceso"; y, 2) el verbo rector de las respectivas definiciones es distinto, pues mientras que en la consulta de documentos, el verbo es "implantación", en la gestión documental es "ejecución". En resumen, se trata de actividades que pueden darse en temporalidades distintas, ya que la primera es más amplia, y la segunda se refiere a un término más acotado.

Aunado a lo anterior, al estar previstas por separado las definiciones de "consulta de documentos" y la de "gestión de documentos", por lo que es evidente que no se trata de la misma actividad y que no están inmersas la una en la otra.

Tampoco coincide en que la actividad de establecer controles de acceso a los documentos esté prevista en los artículos 40,²⁷ 54²⁸ y 58, fracción II,²⁹ de la ley estatal, pues no se refieren a las mismas actividades la implantación de

"XIX. Consulta de documentos: A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos; ..."

²⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 40.** Además de los procesos de gestión documental previstos en el artículo 12 de esta ley, se deberá contemplar para la gestión documental electrónica la incorporación, asignación de acceso, seguridad, almacenamiento, uso y trazabilidad."

²⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 54.** Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de estas contará con una ficha técnica de valoración que en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, condiciones de acceso, ubicación y responsable de la custodia de la serie o subserie."

²⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 58.** Los sujetos obligados deberán adoptar las medidas y procedimientos que garanticen la conservación de la información, independientemente del soporte documental en que se encuentre, observando al menos lo siguiente:

"..."

"II. Implementar controles que incluyan políticas de seguridad que abarquen la estructura organizacional, clasificación y control de activos, recursos humanos, seguridad física y ambiental, comunicaciones y administración de operaciones, control de acceso, desarrollo y mantenimiento de sistemas, continuidad de las actividades de la organización, gestión de riesgos, requerimientos legales y auditoría."



controles de acceso de documentos a las que se refiere la definición de "consulta de documentos", por lo que esos preceptos no subsanan la ausencia de esa definición.

Por ello, en mi opinión, la falta de definición de "consulta de documentos" sí actualiza una omisión legislativa que afecta el mandato constitucional de homogeneidad.

Con relación a la definición de "datos abiertos", considero que también se actualiza la omisión, pues tal definición forma parte de la materia archivística, la cual se relaciona con la transparencia y acceso a la información pública, por lo que opera el mandato constitucional de homogeneidad. En los artículos 4, fracción XXI, de la Ley General de Archivos,³⁰ 3 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³¹ 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco,³² así como en el Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos se menciona

³⁰ **Ley General de Archivos**

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

"...

"XXI. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado."

³¹ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"VI. Datos abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: ..."

³² **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco**

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"VI. Datos Abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado; los que tienen las siguientes características:

"a) Accesibles: Están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;

"b) Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;

"c) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;

"d) No discriminatorios: Están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;

"e) Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;

"f) Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;

"g) Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;

"h) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática; y,

"i) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente."



el concepto de "datos abiertos",³³ sin embargo, aun cuando está previsto en un ordenamiento local, considero que la Legislatura Local debió precisar el concepto de "datos abiertos" en la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, a efecto de corroborar que tenga el mismo significado que el que se le asignó en la Ley General de Archivos, por lo que, al no hacerse, se incumplió con el mandato de homogeneidad.

Sobre la definición de "expediente electrónico" tampoco coincido con que esté inmersa en el artículo 61 de la ley local,³⁴ pues tal norma solamente lo menciona, al decir que "será considerado para el desarrollo de medidas de interoperabilidad que permitan la gestión documental", lo cual de ninguna manera constituye una definición ni subsana la falta de ella, por lo que también su omisión es contraria al mandato de homogeneidad.

Finalmente, con relación a las definiciones de "órgano de gobierno" y "órgano de vigilancia" considero que también se omiten en la legislación analizada, afectando el mandato de homogeneidad. A propósito, cabe destacar que la ausencia de tales definiciones en la ley local obedece a la naturaleza jurídica que se le da al Archivo General del Estado, como una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Cultura, por lo que no cuenta con una estructura orgánica integrada por los órganos referidos, lo que es inconstitucional como lo señala en los temas 12.1 y 12.3.

III. Tema 6. Acceso a la información de un documento con valores históricos.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia reconoce la validez del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco,³⁵ que permite el acceso a la información de un

³³ **Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos**

"**Artículo primero.** El presente decreto tiene por objeto regular la forma mediante la cual, los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por las empresas productivas del Estado, se pondrán a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables."

"**Artículo segundo.** Para los efectos del presente decreto, se entenderá por: ..."

³⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 61.** Los sujetos obligados desarrollarán medidas de interoperabilidad que permitan la gestión documental integral, considerando el documento electrónico, el expediente, la digitalización, el copiado auténtico y conversión; la política de firma electrónica, la intermediación de datos, el modelo de datos y la conexión a la red de comunicaciones de los sujetos obligados."

³⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**



documento con valores históricos cuando se solicite para una investigación relevante para el ámbito nacional, regional o local, mientras que el diverso 38, fracción I, de la Ley General de Archivos³⁶ permite el acceso cuando se solicite para una investigación que se considere relevante para el ámbito nacional.

Al respecto, la norma fue analizada a la luz del parámetro de regularidad en materia de transparencia en lugar del de archivos y se consideró válida pues, en materia de transparencia, las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos garantes, según el artículo 42, fracción XXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información³⁷ y, al ampliar los supuestos para acceder a los documentos referidos, se amplía el alcance del derecho de acceso a la información, lo que es acorde al principio de máxima publicidad previsto en el diverso 6o. constitucional, además de que prevé una serie de salvaguardas que garantizan que la ampliación de este derecho no afecte otros.

b) Razones del voto particular.

Me separo de la sentencia en cuanto excluye el parámetro de regularidad en materia de archivos, pues considero que se debe estudiar tanto bajo ese parámetro,

"Artículo 37. El Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo con la legislación en la materia, determinará el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país o para el ámbito regional o local, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles."

³⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles."

³⁷ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información**

"Artículo 42. Los organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:



como bajo el de transparencia y acceso a la información. En mi opinión, debe invalidarse la porción normativa: "o para el ámbito regional o local", ya que rompe con el mandato de homogeneidad en materia de archivos y, además, limita el derecho al acceso a la información.

Esto es, el artículo 37, fracción I, impugnado³⁸ debe analizarse bajo dos parámetros de regularidad que no son excluyentes entre sí: el de homogeneidad en materia de archivos y el de transparencia y acceso a la información. El primero, en tanto que el objeto de la norma son los documentos con valores históricos que no han sido transferidos a los archivos históricos, es decir, aquellos que continúan en los archivos de concentración,³⁹ respecto de los cuales opera el

"... XXII. Las demás que les confieran esta ley y otras disposiciones aplicables."

³⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"Artículo 37. El Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo con la legislación en la materia, determinará el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país o para el ámbito regional o local, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles."

³⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"Artículo 35. Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, estos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales. Asimismo, deberá considerarse que de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

"Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo."

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

"...

"LII. Transferencia: al traslado controlado y sistemático de expedientes de consulta esporádica de un archivo de trámite a uno de concentración y de expedientes que deben conservarse de manera permanente, del archivo de concentración al archivo histórico;"

"Artículo 30. Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"...

"VII. Identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, y que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según corresponda;"



parámetro de regularidad que se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional⁴⁰ relativo a la administración y organización homogénea de los archivos. El segundo, toda vez que la norma repercute directamente en el derecho al acceso a ese tipo de información.

En este sentido, en cuanto a la homogeneidad en materia de archivos, considero que solo una parte de la norma respeta dicho principio, pues si bien contempla el criterio de que la investigación sea relevante para el país, al añadir el criterio de que sea relevante para el ámbito regional o local. Rompe con el criterio de homogeneidad en tanto añade dos criterios de relevancia distintos a los que establece el artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos;⁴¹ esto es, el ámbito regional o local, lo cual, en mi opinión, en lugar de ampliar el derecho al acceso a la información –como dice la sentencia–, lo limita.

Bajo una interpretación amplia del término "país", tenemos que éste comprende el ámbito regional y local al que hace referencia la norma impugnada, no obstante, bajo esa misma lógica, no solo es suficiente, sino también necesario, que las Legislaturas Locales se sigan refiriendo a "país", en los mismos términos que lo hace la Ley General Archivos. De lo contrario, reconocerles la posibilidad de *crear* otro tipo de categorías de criterios para considerar relevante cierta investigación, rompe directamente con el propósito constitucional de homogeneidad en materia de archivos.

Así, considero que Ley General de Archivos, al referirse al término país, lo hace de forma totalizante (esto es, abarcando a cualquier ámbito o subdivisión que

⁴⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

⁴¹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles."



podría tener el Estado Mexicano), vedando la posibilidad de que las Entidades Federativas hagan precisiones que, además de ser innecesarias y generar falta de homogeneidad, podrían complicar la aplicación de la norma (en cuanto a la determinación de si es relevante para tal o cual ámbito).

No es obstáculo para lo anterior que, bajo el parámetro de transparencia, que las Legislaturas estatales pueden ampliar el alcance del derecho al acceso a la información, pero en el caso de la norma impugnada ello no ocurre, sino que, por el contrario, limita dicho derecho al prever la precisión del "ámbito regional o local", pues podría impedir el acceso a documentos de esta naturaleza cuando se tratare de investigaciones relevantes para otros Estados o Municipios fuera de Tabasco, los cuales forman parte del concepto de "país", establecido en ley general de la nación.

Por tal razón voté en contra de reconocer la validez de la norma y considero que se debe invalidar la porción normativa "o para el ámbito regional o local."

IV. Tema 8. Falta de regulación de los archivos privados de interés público estatal.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia reconoce la validez de los artículos 73, 74, 75, 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco,⁴² al considerar que la figura de archivos privados de interés público regulada por tal ordenamiento no fue creada por ésta, sino que proviene de la Ley General de Archivos, pero para su adecuada funcionalidad en Tabasco, la ley local previó algunos artículos de carácter complementario que la mayoría consideró como no contradictorios con la Ley General de Archivos.

⁴² **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"Artículo 73. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general."

"Artículo 74. Las autoridades del Estado y sus Municipios deberán coadyuvar con el Archivo General, en un marco de respeto de sus atribuciones, para promover acciones coordinadas que tengan como finalidad el cumplimiento de las obligaciones de conservación, preservación y acceso público de los archivos privados de interés público en posesión de particulares."

"Artículo 75. En caso que el Archivo General del Estado lo considere necesario por la importancia o relevancia que tenga el documento en el Estado, podrá solicitar al Archivo General una copia de la versión facsimilar o digital que obtenga de los archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."



Además, considera que la omisión del legislador de Tabasco de crear una figura estatal equivalente no es inconstitucional, pues no existe mandato de la Ley General de Archivos en ese sentido, sino que es parte de la libertad configurativa de las entidades federativas.

b) Razones del voto particular.

Si bien coincido en reconocer la validez de los artículos 73, 75, 76, 88 y 89,⁴³ estoy en contra del reconocimiento de validez del artículo 74,⁴⁴ al establecer

"Artículo 76. Los sujetos obligados que tengan conocimiento de la enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuando se trate de documentos acordes con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán establecer mecanismos de coordinación tendientes a mantener informado al Archivo General sobre tal situación..."

"Artículo 88. En los casos en que el Archivo General del Estado considere que los archivos privados de interés público se encuentren en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, deberán establecer mecanismos de coordinación con el Archivo General, a fin de mantener comunicación y determinar la normatividad aplicable."

"Artículo 89. En términos del artículo 92 de la ley general, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Archivo General del Estado designará un representante para que forme parte del consejo que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."

⁴³ Ley de Archivos para el Estado de Tabasco

"Artículo 73. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general."

"Artículo 75. En caso que el Archivo General del Estado lo considere necesario por la importancia o relevancia que tenga el documento en el Estado, podrá solicitar al Archivo General una copia de la versión facsimilar o digital que obtenga de los archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"Artículo 76. Los sujetos obligados que tengan conocimiento de la enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuando se trate de documentos acordes con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán establecer mecanismos de coordinación tendientes a mantener informado al Archivo General sobre tal situación..."

"Artículo 88. En los casos en que el Archivo General del Estado considere que los archivos privados de interés público se encuentren en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, deberán establecer mecanismos de coordinación con el Archivo General, a fin de mantener comunicación y determinar la normatividad aplicable."

"Artículo 89. En términos del artículo 92 de la ley general, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Archivo General del Estado designará un representante para que forme parte del consejo que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."

⁴⁴ Ley de Archivos para el Estado de Tabasco



mecanismos de coordinación en materia de archivos privados de interés público –de carácter nacional– que la Ley General de Archivos no contempla.

Además, respetuosamente, difiero de que sea parte de la libertad configurativa de las entidades federativas no prever los "archivos privados de interés público estatales", por lo que, en mi opinión, es inválido que no se incluyera la participación de los archivos privados en el Consejo Estatal de los archivos privados de interés público, por lo que considero que debe declararse su invalidez total.

Estimo que la cuestión a resolver consistía en determinar, en primera instancia, si la ley local se refiere a archivos privados de interés público de carácter nacional o local; en segunda, si se refiere a los de carácter nacional, es necesario analizar de oficio si dichas disposiciones respetan o transgreden la Ley General de Archivos y, por ende, si son o no válidas; y en tercera, si existe una omisión legislativa inconstitucional en caso de no haberse previsto la figura de archivos de interés público estatal, o si ello es parte de la libertad configurativa de las Legislaturas Locales.

En primer lugar, coincido con la sentencia en cuanto a que la ley local se refiere a los archivos privados de interés público de carácter nacional, sin embargo, difiero de dos de las razones que emplea para llegar a dicha conclusión.

El artículo 4, fracción X, de la ley local⁴⁵ reproduce la misma definición de "archivos privados de interés público" que la establecida en el diverso 4, fracción IX, de la Ley General de Archivos;⁴⁶ y en la diversa fracción LI,⁴⁷ contempla como

"Artículo 74. Las autoridades del Estado y sus Municipios deberán coadyuvar con el Archivo General, en un marco de respeto de sus atribuciones, para promover acciones coordinadas que tengan como finalidad el cumplimiento de las obligaciones de conservación, preservación y acceso público de los archivos privados de interés público en posesión de particulares."

⁴⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

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

"...

"X. Archivos privados de interés público: al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno."

⁴⁶ **Ley General de Archivos**

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

"...

"IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno;"

⁴⁷ **Ley General de Archivos**



sujetos obligados a las personas que cuenten con archivos privados de interés público, sin precisar si dichos archivos son estatales o si se refiere a los nacionales.

Ahora bien, a diferencia de la Ley General de Archivos que faculta al Archivo General de la Nación para realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados –conforme a la definición de interés público–, la legislación estatal no prevé tal facultad, lo cual evidencia que no está regulada esa figura en el ámbito estatal. En efecto, al no estar prevista la facultad de declarar de interés público a dichos archivos, ni los criterios para emitir una declaratoria de esa naturaleza, se puede inferir que el Estado de Tabasco no contempla legalmente la existencia de archivos privados de interés público con carácter estatal, por lo que las referencias a ese tipo de archivos deben entenderse dirigidas a los de carácter nacional, previstos en la Ley General de Archivos.

Lo anterior es suficiente para llegar a la conclusión de que no se creó tal figura bajo un carácter estatal, por lo que resulta irrelevante si la nomenclatura de "archivos privados de interés público" usada por la ley local coincide con la usada por la Ley General de Archivos pues, además, la definición que emplea ese ordenamiento tampoco especifica el carácter nacional, estatal, municipal o de cualquier otro orden de esos archivos, por lo que me aparto del parámetro terminológico que señala la sentencia.

En este sentido, coincido en que la ley local omitió crear la figura de archivos de interés público y que las menciones que hace de dicha figura se refieren a los de carácter nacional, por lo que no se viola el principio de seguridad jurídica.

No obstante, previo a hacer un reconocimiento de validez de las normas impugnadas, considero que era necesario realizar un segundo nivel de análisis para corroborar que en realidad no se regulen los archivos privados de interés público de carácter nacional en la ley local, pues las Legislaturas Estatales carecen de competencia para regular ese tipo de archivos. En todo caso, cuando se mencionen los archivos privados de interés público debe tratarse

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

"...

"LI. Sujetos obligados: a cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado y sus Municipios; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público;"



de meras referencias que no trastocan lo establecido en la Ley General de Archivos.

Al respecto, estimo que el artículo 74 es inválido al establecer mecanismos de coordinación en materia de archivos privados de interés público –de carácter nacional– que la Ley General de Archivos no contempla.

A diferencia de lo que sostiene la sentencia, considero que dicho artículo no es complementario para la adecuada funcionalidad de los archivos privados de interés público de carácter nacional en el Estado de Tabasco, pues prevé la posibilidad de que las autoridades estatales y municipales coadyuven con el Archivo General para promover acciones coordinadas que tengan como finalidad el cumplimiento de las obligaciones de conservación y acceso público de los referidos archivos, que igualmente está contemplada en el artículo 93 de la Ley General de Archivos,⁴⁸ pero específicamente para la conservación de archivos, no para su acceso, así como para determinados casos de peligro, lo que no precisa el artículo impugnado.

Así, considero que el artículo 74 de la ley local amplía el supuesto de coordinación entre el Archivo General de la Nación y la entidad federativa o Municipios al tratarse de archivos privados de interés público –de carácter nacional–, aspecto para el cual carece de competencias legislativas.

Por otra parte, estoy en contra de la sentencia en lo relativo al que no prever la existencia de archivos privados de interés público es parte de la libertad configurativa de la legislatura estatal, pues considero que se actualiza una omisión legislativa que viola el mandato de homogeneidad en materia de archivos.

Si bien, la Ley General de Archivos no establece la obligación de las Legislaturas Locales de establecer archivos privados de interés público –de carácter estatal– en este aspecto opera el criterio de homogeneidad en materia de archivos, así como el mandato de equivalencia previsto en el artículo 71, quinto párrafo, de la Ley General de Archivos,⁴⁹ en tanto que es una facultad del

⁴⁸ **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 93.** El Archivo General podrá coordinarse con las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las alcaldías de la Ciudad de México, para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región del país esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos."

⁴⁹ **Ley General de Archivos**



Archivo General emitir las respectivas declaratorias de interés público de los archivos privados.⁵⁰

Por otra parte, la Ley General de Archivos en su Capítulo "De los archivos privados" establece la obligación de garantizar la conservación, preservación y acceso de los documentos o archivos privados de interés público, así como de inscribirlos en el Registro Nacional y define "documentos o archivos de interés público" cuyo contenido sea de importancia o relevancia para el conocimiento de la historia nacional, lo cual atenderá los criterios que establezca el Consejo Nacional, por lo que se puede advertir que la regulación de archivos privados de interés público que hace la Ley General de Archivos se refiere a aquellos que tengan carácter nacional, no estatal.

Incluso, aunque la Ley General de Archivos reconoce que los archivos pueden tener una relevancia histórica, nacional, regional o local, la facultad del Archivo General de la Nación se centra en los archivos privados que "son de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación"⁵¹ y, en el mismo sentido, el artículo 1 se refiere a "archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación."⁵²

V. Tema 13. Omisión de especificar las infracciones administrativas que tendrán el carácter de graves.

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

⁵⁰ **Ley General de Archivos**

"Artículo 106. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ... "XXII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;"

⁵¹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 75: ...

"Párrafo tercero: Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación."

⁵² **Ley General de Archivos**

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad,



a) Fallo mayoritario.

El Pleno declaró la invalidez de los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco⁵³ que se refieren a faltas administrativas, ya que omiten precisar cuáles tienen carácter de graves y cuáles no, lo que repercute en una contradicción con los artículos 49 a 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y trasciende los aspectos competenciales.

b) Razones del voto particular.

Si bien voté a favor de declarar la invalidez de los artículos 100 y 101, porque no distinguen entre las faltas administrativas graves y las no graves, considero que los diversos 99 y 102 no presentan estos vicios. Además, no comparto el parámetro de regularidad basado en el régimen de responsabilidades administrativas.

En mi opinión, solamente los artículos 100 y 101 son inconstitucionales, pues no establecen qué infracciones del artículo 99 de la ley local serán consideradas como infracciones graves o no graves en materia archivística, lo que es indispensable para determinar la autoridad competente para los procedimientos de responsabilidades administrativas.

Por otra parte, tampoco comparto el parámetro de regularidad que sostiene la sentencia. En mi opinión, la invalidez no deriva de una violación al régimen de

entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los Municipios."

"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación."

⁵³ **Ley de Archivos para el Estado de Tabasco**

"**Artículo 99.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

"I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

"II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;

"III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;

"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;



responsabilidades administrativas, sino de la vulneración al deber de homogeneidad de las Legislaturas Locales en materia archivística.

La sentencia señala que la ausencia de calificación de las infracciones no otorga certeza respecto del órgano que conocerá de ellas pues, aunque la ley local hace una vaga remisión a la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas, la calificación es indispensable para hacer una correcta remisión. En particular, el párrafo 200 establece que "no solamente repercute en una posible contradicción con los artículos 49 a 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

En mi opinión, la Ley General de Archivos prevé un régimen de infracciones en la materia con la calificación correspondiente por lo que el régimen de infracciones

"V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; y

"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."

"Artículo 100. Las infracciones administrativas a que se refiere este Capítulo o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás normatividad aplicable."

"Artículo 101. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.

"La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;

"II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción; y,

"III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

"En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza."

"Artículo 102. Las sanciones administrativas señaladas en esta ley son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

"En caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia correspondiente ante la Fiscalía General del Estado, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente."



establecido en la ley local debe ser analizado conforme a tales normas, las cuales no tienen permitido variar omitiendo cuáles serán consideradas faltas graves y cuáles no, de manera que, en el presente asunto, se desprende que la omisión del legislador local de señalar la gravedad de las infracciones transgrede el mandato de homogeneidad.

VI. Tema 14. Omisión de establecer delitos en materia de archivos.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia reconoce la validez de los artículos 103 y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco⁵⁴ al considerar que, en materia de archivos, los artículos 121 a 123 de la Ley General de Archivos⁵⁵ no establecen la obligación

⁵⁴ Ley de Archivos para el Estado de Tabasco

"**Artículo 103.** Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la Unidad de Medida y Actualización a la persona que:

"I. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental del Estado;

"II. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental del Estado, sin autorización del Archivo General del Estado;

"III. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental del Estado, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General del Estado le autorizó la salida del país; y,

"IV. Destruya documentos considerados patrimonio documental del Estado.

La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"Tratándose del supuesto previsto en la fracción II, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la Unidad de Medida y Actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

"**Artículo 104.** Las sanciones contempladas en esta ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

⁵⁵ Ley General de Archivos

"**Artículo 121.** Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;



de que las Legislaturas Locales repliquen su contenido ni de establecer delitos en materia de archivos en la legislación local.

b) Razones del voto particular.

Voté en contra de reconocer la validez del artículo 103 conforme a los votos que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019⁵⁶ y 122/2020,⁵⁷ ya que considero que se actualiza una omisión legislativa parcial, pues si bien existe una serie de conductas típicas establecidas en el artículo 103 impugnado, no se prevé el equivalente al delito establecido en el artículo 121, fracción I, de la Ley General de Archivos,⁵⁸ lo cual transgrede el mandato de homogeneidad.

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país; y,

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

"Artículo 122. Las sanciones contempladas en esta ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 123. Los Tribunales Federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en esta ley."

⁵⁶ Acción de inconstitucionalidad 141/2019, resuelta por el Tribunal Pleno el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En relación con este punto, el tema 19 (consistente en la falta de regulación de los delitos en materia de archivos) se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

⁵⁷ Acción de inconstitucionalidad 122/2020, resuelta por el Tribunal Pleno el trece de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Aprobado en este punto por mayoría de nueve votos a favor y dos en contra.

⁵⁸ **Ley General de Archivos**

"Artículo 121. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:



Por otra parte, considero que ello no implicaría una doble tipificación, pues si bien el objeto material del tipo consistente en "información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo" parece ya abarcar cualquier tipo de archivo, lo cierto es que, al estar contenido en la Ley General de Archivos, se entiende referido a los archivos que dicho ordenamiento regula, y el correlativo se referiría a los respectivos de la ley local. Además, el referido delito prevé una salvedad relativa a los casos en que no exista responsabilidad en la ley general, lo que, en términos del mandato de homogeneidad, refuerza la necesidad de que exista una previsión similar a nivel estatal, lo cual no se satisfizo en la legislación analizada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 232/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesión pública celebrada el dos de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 232/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Tabasco.

A lo largo de la discusión, manifesté estar en desacuerdo con el sentido de varios apartados del estudio de fondo, o bien tener consideraciones adicionales, por lo que a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

I. Tema 8. Falta de regulación de los archivos privados de interés público estatal.

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley."



a) Fallo mayoritario.

La sentencia reconoce la validez de los artículos 73, 74, 75, 76, 88 y 89 de la ley local¹ al considerar que la nomenclatura de "archivos privados de interés público" prevista en el artículo 4, fracción X, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco² coincide con la prevista en el artículo 4, fracción IX, de la Ley General de Archivos,³ por lo que la legislación local no introduce ninguna figura estatal equivalente a la de archivos privados de interés público.

¹ Ley de Archivos para el Estado de Tabasco

"**Artículo 73.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general."

"**Artículo 74.** Las autoridades del Estado y sus Municipios deberán coadyuvar con el Archivo General, en un marco de respeto de sus atribuciones, para promover acciones coordinadas que tengan como finalidad el cumplimiento de las obligaciones de conservación, preservación y acceso público de los archivos privados de interés público en posesión de particulares."

"**Artículo 75.** En caso de que el Archivo General del Estado lo considere necesario por la importancia o relevancia que tenga el documento en el Estado, podrá solicitar al Archivo General una copia de la versión facsimilar o digital que obtenga de los archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"**Artículo 76.** Los sujetos obligados que tengan conocimiento de la enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuando se trate de documentos acordes con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán establecer mecanismos de coordinación tendientes a mantener informado al Archivo General sobre tal situación. ..."

"**Artículo 88.** En los casos en que el Archivo General del Estado considere que los archivos privados de interés público se encuentren en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, deberán establecer mecanismos de coordinación con el Archivo General, a fin de mantener comunicación y determinar la normatividad aplicable."

"**Artículo 89.** En términos del artículo 92 de la ley general, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Archivo General del Estado designará un representante para que forme parte del Consejo que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."

² Ley de Archivos para el Estado de Tabasco

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

"...

"X. Archivos privados de interés público: al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno;"

³ Ley General de Archivos

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

"...



Sostiene que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco regula la referida figura de forma distinta a la Ley General de Archivos e, inclusive, la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco omite la facultad para emitir la declaratoria de interés público que el artículo 106, fracción XII, de la Ley General de Archivos⁴ prevé para el Archivo General de la Nación, por lo que se concluye que la figura de archivos privados de interés público no fue creada por el legislador local, sino que emana de la ley general y el legislador local previó para su adecuada funcionalidad en el Estado algunos artículos de carácter complementario.

b) Razones del voto concurrente.

Coincido con reconocer la validez de los artículos 73, 75, 76, 88 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, que se refiere a los archivos privados de interés público, pero por razones distintas.

Considero que, al no preverse la facultad de declarar de interés público los archivos privados, ni los criterios para emitir una declaratoria de esa naturaleza, ello es suficiente para llegar a la conclusión de que no se creó tal figura bajo un carácter estatal, por lo que resulta irrelevante si la nomenclatura de "archivos privados de interés público" usada por la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco coincide con la usada por la Ley General de Archivos, pues, además, la definición que emplea la ley general tampoco especifica el carácter nacional, estatal, municipal o de cualquier otro orden de esos archivos, por lo que me aparto del parámetro terminológico que se emplea en la sentencia.

Por otra parte, previo a hacer un reconocimiento de validez de las normas, considerando que las normas impugnadas se refieren a archivos privados de interés público de carácter nacional, era necesario corroborar que en realidad la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco no regulara dichas figuras, toda vez que las Legislaturas Estatales carecen de competencia para ello.

"IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno;"

⁴ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:

"...

"XII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;"



II. Tema 11. Autorización para la restauración del patrimonio documental en posesión de particulares.

a) Fallo mayoritario.

En este tema, la sentencia declaró la invalidez del artículo 92 de la Ley de Archivos de Tabasco,⁵ el cual exige que los particulares que posean documentos considerados patrimonio documental de la nación deban obtener autorización, no sólo del Archivo General, sino también del Archivo General del Estado y del Consejo Local, cuando dichos documentos sean considerados, además, patrimonio documental de la entidad federativa. De acuerdo con la sentencia, de la definición de patrimonio documental establecida en el artículo 4, fracción XLV,⁶ de la ley general –que se complementa con su numeral 84– y del diverso 86, segundo párrafo, se desprende que las entidades federativas están facultadas para determinar su propio patrimonio documental estatal, que es distinto al patrimonio documental de la nación. Sin embargo –sostiene– en cuanto a la figura del patrimonio documental en posesión de particulares, no se advierte que se haya previsto un régimen de concurrencia. El artículo 96 de la ley general prevé una competencia absoluta a favor de las autoridades federales para autorizar restaurar este tipo de documentos en posesión de particulares.

Ahora, la sentencia afirma que el artículo permitía que un documento en posesión de un particular pueda ser considerado al mismo tiempo, patrimonio documental estatal y patrimonio documental de la nación, pero que la ley general no estableció un régimen de concurrencia.

⁵ Ley de Archivos para el Estado de Tabasco

"**Artículo 92.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la Nación, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General, el Archivo General del Estado y, en su caso del Consejo Local, en términos de la normativa aplicable."

⁶ Ley General de Archivos

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

"...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil."



Así, señala que cuando un documento que es parte del patrimonio documental de una entidad federativa pasa a ser patrimonio documental de la nación, las entidades federativas pierden competencia en lo relativo a su regulación específica y administración, pues quedan sujetos exclusivamente a la jurisdicción federal, por lo que la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco sí invade la competencia de la ley general en la materia al regular lo relativo al patrimonio documental de la nación en posesión de particulares.

b) Razones del voto concurrente.

Como sostuve en la sesión, estuve a favor de declarar la invalidez, pero únicamente de las porciones normativas "y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la Nación," y "del Archivo General, ... y, en su caso del Consejo Local" del artículo 92 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, que faculta al Archivo General del Estado y al Consejo Local para autorizar y supervisar la restauración de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la Nación. Lo anterior, en virtud de que está regulando un aspecto propio del patrimonio documental de la Nación, para lo cual, la Legislatura Estatal carece de facultades.

Incluso, el artículo 98 de la Ley General de Archivos⁷ prevé que, para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el Capítulo III "Del patrimonio documental de la Nación en posesión de particulares", los archivos generales podrán efectuar visitas de verificación, más no les reconoce participación alguna en el otorgamiento de autorización y vigilancia para la restauración de esos documentos, lo que confirma la invalidez del artículo.

Adicionalmente, considero inconstitucional que la norma prevea el supuesto de que un documento forme parte del patrimonio documental del Estado y, al mismo tiempo, de la Nación. Si bien podría existir el caso de que cierto documento haya sido declarado patrimonio documental del Estado y, posteriormente, declarado patrimonio documental de la Nación, lo cierto es que esa segunda declaratoria haría que ya no se trate más de patrimonio documental estatal.

⁷ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 98.** Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente Capítulo, el Archivo General, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables."



Ello se confirma con la naturaleza jurídica del patrimonio documental de la Nación, prevista en los artículos 84 y 85 de la Ley General de Archivos,⁸ conforme a los cuales, es propiedad del Estado Mexicano y está sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales; además, del numeral 86⁹ se desprende que existe diferencia entre el patrimonio documental de la Nación y aquel que determinen las entidades federativas. Ante ello, no es jurídicamente posible que el patrimonio documental revista ambos caracteres –*nacional y estatal*– simultáneamente, como lo prevé el artículo impugnado. En efecto, una vez declarado patrimonio documental de la Nación, ya no podría ser propiedad de la entidad federativa, ni estar sujeto a la jurisdicción de las autoridades estatales, pues ello violaría directamente la ley general.

Ahora bien, toda vez que las entidades federativas también pueden determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental y que éste, bien puede estar en posesión de particulares, es importante la existencia de una regla correlativa a la que prevé el artículo 96 de la Ley General de Archivos,¹⁰ consistente en que se puedan restaurar dichos documentos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General –en este caso, el estatal–. Ello, además, atendería al mandato de homogeneidad, tanto en la conservación de los archivos –que constituyen el patrimonio documental– como en las facultades del Archivo General, en términos de los artículos 1o. y 71 de la Ley General de Archivos.¹¹

⁸ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 84.** El patrimonio documental de la Nación es propiedad del Estado mexicano, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

"**Artículo 85.** El patrimonio documental de la Nación está sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales, en los términos prescritos por esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

⁹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

¹⁰ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 96.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General."

¹¹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación,



Así, para no generar un vacío jurídico sobre la autorización para restaurar patrimonio documental estatal, en mi opinión, lo más adecuado era declarar la invalidez únicamente de las porciones "y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la Nación," "del Archivo general, ... y, en su caso del Consejo Local", toda vez que la ley general le confiere dicha facultad solo al Archivo General de la Nación, así, en términos de homogeneidad, también se debería invalidar la referencia al Consejo Local.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos aclaratorios y particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 232/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en las sesiones celebradas los días veintiocho de abril y dos de mayo de dos mil veintidós. La acción fue promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en contra de diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Si bien estuve de acuerdo con la mayoría de las cuestiones resueltas por el Tribunal Pleno, no compartí la decisión de invalidar los artículos que contemplaban la existencia de un **Registro Estatal**

administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los Municipios.

"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación. ..."

"Artículo 71. ...

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda."

Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.



de Archivos; además que considero pertinente realizar algunas precisiones sobre lo decidido en relación con la **integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local de Archivos** y la **naturaleza jurídica y composición del Archivo General del Estado.**

Contexto y antecedentes.

Para comprender el origen de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del texto constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan indispensables para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

¹ "**Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.



El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual se define como "*el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.*"

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que estos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las Alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un Archivo General estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo precepto dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales **equivalentes** a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo de Tabasco expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez planteados por el INAI se enfocaron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del Sistema Local de Archivos de Tabasco. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Tabasco había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

² "**Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley. ..."



Sobre el entendimiento de la "equivalencia" para lograr una "administración homogénea" de los archivos del país, el Tribunal Pleno no ha sido unánime, y justamente este tema constituye el primero de mis votos en el asunto.

I. PRIMER VOTO ACLARATORIO.

Parámetro de regularidad constitucional.

Comentarios previos

En la acción de inconstitucionalidad 101/2019, donde analizamos la Ley de Archivos de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además de que aquél fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.³ Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2. 1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido.

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que *"se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno."*⁴

Sin embargo, este parámetro aceptado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo de ese mismo año votamos la acción de inconstitucionalidad 141/2019 (relativa a la Ley de Archivos de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general, "distribuye" competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una ley general.

³ Se estableció que ni la Constitución Política del país, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino solo de forma equivalente.

⁴ Párrafo 83 de ese engrose.



Yo no compartí la propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la ley general), así que en esa sesión dije: *"No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general."*⁵ Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro que señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

Yo sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (101/2019), de manera que mantengo mi concurrencia en este tema.

El tercer asunto que se discutió en el seno del Tribunal Pleno fue el derivado de la Ley de Archivos de Oaxaca: la acción de inconstitucionalidad 122/2020, decidida el trece de julio de dos mil veintiuno. Ese proyecto a discusión proponía un parámetro muy distante de la 101/2019 e incluso de la diversa 141/2019 pues repasaba precedentes de hace más de veinte años sobre leyes generales, jerarquía normativa y distribución de competencias cuyo hilo conductor interpretativo y pertinencia no compartí. La propuesta suscitó debate y entonces la Ministra ponente amablemente señaló que suprimiría estos segmentos y que recogería en el engrose ambos precedentes (101/2019 y 141/2019). Yo en ese momento señalé que respecto al segundo precedente (141/2019) había formulado un voto concurrente (precisamente por las razones que acabo de reseñar en el presente documento), de manera que ese voto lo repliqué en esa acción de inconstitucionalidad 122/2020.

Punto que se aclara.

El cuarto precedente relativo al Sistema Nacional de Archivos lo constituye la acción de inconstitucionalidad 132/2019, relativo a la Ley de Archivos para el Estado de

⁵ **"Artículo 64.** El sistema nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del sistema nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El sistema nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las Alcaldías de la Ciudad de México."



Nuevo León. En la propuesta se presentó el parámetro de regularidad construido con los tres precedentes que reseñé: "En las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020, cuyas premisas se retomarán en este estudio, se analizaron diversas legislaciones emitidas por entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos."⁶

Sin embargo, como ya mencioné, esas tres propuestas de parámetro de validez no guardan igualdad entre sí, pues la de la acción de inconstitucionalidad 141/2019 se aleja de su predecesora (la 101/2019) al considerar que la ley general distribuye competencias y que se suprimen las atribuciones de los Estados; en tanto de la 122/2020 no la conocíamos en su versión final respecto a cómo había quedado construido el parámetro (presuntamente con la suma de las dos primeras a pesar de contener perspectivas antagónicas) porque la ejecutoria no había sido publicada y no se adelantó en sesión qué cosas se tomarían del primer precedente (101/2019) y qué cosas del segundo (141/2019).

Sin embargo, en la propuesta de la acción de inconstitucionalidad 132/2019, si bien se expresa que se retoman los tres precedentes, no se aprecia que se hayan incorporado los excesos restrictivos de la 141/2019, sino que descansa medularmente en la 101/2019, de manera que voté de acuerdo con ese proyecto. **Adicionalmente, y por esa razón, lo tomé como base para el asunto que aquí nos ocupa.**

En tal virtud, considero que no está por demás reiterar que, a mi parecer, el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación "en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas y los Municipios." Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional⁷ (este es el "marco de respeto"). No se trata de que los Estados se "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad

⁶ Párrafo 42 de la propuesta presentada en la sesión del dos de septiembre.

⁷ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."



141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que "[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales **equivalentes** a las que esta ley otorga al Sistema Nacional." Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del artículo 73 constitucional (fracción XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

II. VOTO PARTICULAR.

La accionante impugnó la validez de los artículos 4, fracción XLII, 11, fracción IV, 62, último párrafo, 77, 78, 79 y 80, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco,⁸ que contemplaban la existencia de un **Registro Estatal de Archi-**

⁸ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XLII. Registro estatal: al Registro de Archivos del Estado de Tabasco;"

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: ...

"IV. Inscribir en el Registro Estatal y en el Registro Nacional de Archivos la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia; ..."

"Artículo 62. ...

"El Sistema Estatal estará conformado por todos los archivos de los sujetos obligados; mismos que tienen la obligación de pertenecer al Registro Estatal."

"Artículo 77. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado."

"Artículo 78. La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

"Artículo 79. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo Local."

"Artículo 80. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."



vos. A juicio del INAI, las entidades federativas no cuentan con competencia para crear un archivo estatal, además de que su existencia implicaría duplicidad de funciones con el registro nacional que prevé la Ley General de Archivos.

El Pleno declaró la invalidez de estos artículos.⁹ La mayoría se basó en lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020**,¹⁰ **132/2019**,¹¹ **140/2019**,¹² **276/2020**¹³ y **93/2021**,¹⁴ en las que se declaró la invalidez de diversos artículos, respectivamente, de las leyes de Archivos de Oaxaca, Nuevo León, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala, que también contemplaban la existencia de un registro estatal de archivos. Ello, al considerar que la creación de un registro estatal no es una materia disponible para el legislador local pues la existencia de

⁹ Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra el señor Ministro Pérez Dayán y la suscrita.

¹⁰ Resuelta en sesiones de los días ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán.

¹¹ Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek. Votaron en contra la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán. Estuvo ausente el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹² Resuelta en sesión del diecisiete de marzo de dos mil veintidós, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán.

¹³ Resuelta en sesión del veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán.

¹⁴ Resuelta en sesión del veintiocho de abril de dos mil veintidós, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán.



registros estatales contribuiría a mantener la dispersión de información sobre archivos, además de duplicar las funciones de obtener y concentrar dicha información, dado que en la Ley General de Archivos ya está prevista la existencia de un registro nacional encargado de esas funciones. Además, a juicio de la mayoría, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Ley General de Archivos,¹⁵ si bien establece que la estructura orgánica y funcional de los sistemas locales de archivos debe ser equivalente a la del sistema nacional, sólo ordena la creación en las entidades federativas de un Consejo Local y de un archivo general, sin que se prevea la creación de un registro estatal.

Respetuosamente, no comparto la determinación anterior. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal, siempre y cuando no pretendan sustituir ni obstaculizar el registro nacional, cuestión que no observo en este caso.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la Ley General. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese artículo (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) tienen que interpretarse como un mínimo institucional que la ley local debe prever, pues el mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para

¹⁵ **"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del numeral 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, la Legislatura de Tabasco actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en como reguló al registro estatal no entorpece, dificulta ni imposibilita el funcionamiento del registro nacional, sino que, por el contrario, estableció en la ley local las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando un diseño equivalente con el registro nacional.

Además, de la ley general no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio registro estatal, ni tampoco que la existencia del registro estatal de Tabasco afectara de alguna manera el funcionamiento del registro nacional, pues la ley archivística local claramente establecía en su artículo 11 la obligación de inscribir los archivos en ambos registros.

Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019** (y que reitera en la presente resolución), que el criterio más respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza. Por lo que, si las normas invalidadas no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

III. SEGUNDO VOTO ACLARATORIO.

Consejo Local de Archivos.

El Consejo Local de Archivos forma parte de la infraestructura institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos en términos del artículo 71 de la Ley General de Archivos. La integración de este Consejo en Tabasco



quedó definida en el artículo 63 de la ley local, y su funcionamiento y atribuciones en los diversos 64 y 65 del mismo ordenamiento.

Por unanimidad, el Tribunal Pleno declaró la invalidez total de este conjunto de preceptos, debido a que consideró que incurría en diversas inconsistencias y que, por lo tanto, no estaba integrado, ni su funcionamiento resultaba equivalente al Consejo Nacional de Archivos previsto en la ley general.

Cabe aclarar que, si bien no en *cuanto a su integración*, sí consideré que otros puntos del Consejo Local de Archivos, eran inconstitucionales, como por ejemplo en cuanto a las atribuciones de su presidencia o la regulación de sus sesiones, de manera que propuse su invalidez de forma aislada, misma que alcanzó mayoría. Sin embargo, decidimos que podría ser mejor anular todo el capítulo a partir de una nueva reflexión, a fin de que el Congreso Local cuente con un mayor margen para rediseñar integralmente la regulación del Consejo Local de Archivos (en lugar de subsanar algunas omisiones), ya que es una institución medular del sistema estatal de archivos.

En precedentes anteriores, por ejemplo, en las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020 y 132/2019**, una deficiente regulación del Consejo Local de Archivos o del Archivo General del Estado no había llevado necesariamente a declarar la invalidez de la totalidad de los capítulos en los que se regulaban, sino, en su caso, sólo ciertos artículos o porciones normativas; como de hecho proponía el proyecto original que sometí a la consideración del Pleno en atención a los precedentes.

Reitero que, si bien voté a favor de este efecto, a fin de que el Congreso Local pueda rediseñar su Consejo Local de archivos, estoy en contra de que se haya considerado que la integración establecida en la ley impugnada no era válida, y en este documento quiero expresar mis razones, **aclarando** que voté a favor de la invalidez de todo el capítulo a fin de que el legislativo cuente con mayor espacio para su replanteamiento.

Respecto a por qué considero que la integración legislada para el Consejo Local no era inconstitucional, comienzo observando que, si bien los Estados no pueden configurar con absoluta libertad sus Consejos Locales, porque hay principios funcionales que deben perseguir, no queda claro qué se afecta constitucionalmente con la ausencia en éstos de ciertas entidades de gobierno, como del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además,



en cuanto al diseño que aquí nos ocupa, bien pudiera verse correspondida la supuesta ausencia con la serie de autoridades adicionales que vislumbró el legislador local, especialmente considerando que se trata de una equivalencia funcional y en un marco de respeto a las atribuciones recíprocas en la libre configuración de las cosas.

A diferencia de la mayoría, no advierto por qué tal ausencia genera una afectación o una distorsión en el funcionamiento del sistema local, por lo que no considero que ello resulte contrario al parámetro de regularidad constitucional al que deben ajustarse las Legislaturas de las entidades federativas en materia de archivos.

Los Estados viven sus problemáticas particulares y es responsabilidad de ellos ver de qué manera pueden contar con un Consejo Estatal de Archivos que sea eficaz para el contexto local. En este sentido, no considero que el Consejo Estatal deba guardar fiel reflejo o identidad con el Consejo Nacional en su integración. No debe perderse de vista, además, que los Estados cuentan con su propio régimen normativo respecto a su administración pública, y por lo tanto, las facultades de sus funcionarios no necesariamente son iguales respecto a otros Estados ni respecto a la Federación.

Dentro del amplio margen que supone el mandato de equivalencia, las Legislaturas Locales, atendiendo a su contexto local y a la realidad de la organización del Estado, pueden decidir no integrar al Consejo Estatal de archivos a funcionarios cuya participación no sea esencial o necesaria, por lo que su ausencia no provoca distorsión alguna en el funcionamiento de este órgano clave del sistema estatal de archivos.

Estas son las razones que me llevaban a estar en contra del criterio mayoritario respecto a la integración del Consejo Local (expresado en la propuesta que presenté, en virtud de que seguía los precedentes) y **aclaro**, reitero, que voté a favor de la invalidez de todo el capítulo a fin de que el Legislativo cuente con mayor espacio para su replanteamiento porque otros segmentos de este apartado sí los consideré inválidos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN IV, Y 32, FRACCIONES I Y II, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

III. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

IV. LEYES GENERALES. TIENEN POR OBJETO DISTRIBUIR LAS COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, OTORGANDO LAS BASES PARA EL DESARROLLO DE LAS LEYES LOCALES CORRELATIVAS.

V. LEGISLACIÓN FEDERAL Y LOCAL EN MATERIAS CONCURRENTES. SU VALIDEZ DEPENDE DE LO ESTABLECIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LAS LEYES GENERALES.

VI. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014, A LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.

VII. ARCHIVOS. DADA LA CONCURRENCIA LEGISLATIVA EN DICHA MATERIA, LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN SUS ASPECTOS PRIMARIOS, PERO QUEDAN FACULTADOS PARA ARMONIZAR Y ADECUAR SUS LEGISLACIONES CONFORME A LA LEY GENE-



RAL RELATIVA (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014).

VIII. ARCHIVOS. OBLIGACIONES A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS SISTEMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

IX. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE LA INTEGRACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE ÉSTOS SE PREVEA EN TÉRMINOS EQUIVALENTES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

X. ARCHIVOS. EL DISEÑO DE SU SISTEMA A NIVEL LOCAL SERÁ EQUIVALENTE AL NACIONAL, CUANDO AQUÉL NO ENTORPEZCA, DIFICULTE O IMPOSIBILITE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL, NI SU DEBIDA COORDINACIÓN.

XI. ARCHIVOS. ENTRE LAS LEYES LOCALES Y LA LEY GENERAL EN LA MATERIA NO EXISTE UN DEBER DE IDENTIDAD CONCEPTUAL, PERO LAS ACEPCIONES ADOPTADAS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL NO DEBEN IMPACTAR SIGNIFICATIVAMENTE A LA REALIZACIÓN DE LOS VALORES Y AL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES QUE SE PROPONE ESTE ÚLTIMO ORDENAMIENTO.

XII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA FALTA DE INCLUSIÓN EXPRESA, COMO SUJETO OBLIGADO A OBSERVAR LA LEY RELATIVA, A CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO DE LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, Y A LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE LA ENTIDAD, NO REDUNDA EN UNA CONTRAVENCIÓN A LA LEY GENERAL DE LA MATERIA NI RESTA CLARIDAD A LA NORMA LOCAL (ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).



XIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA NO INCLUSIÓN EXPRESA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE CUENTEN CON ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO EN LA DEFINICIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS, FRENTE A LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS Y LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LA MEMORIA HISTÓRICA QUE SUSTENTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XLIX, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XIV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA DEFINICIÓN DE PATRIMONIO DOCUMENTAL EN LA LEY RELATIVA, AL HACER ALUSIÓN A AQUELLOS DOCUMENTOS QUE HAYAN PERTENECIDO O PERTENEZCAN A LOS ARCHIVOS DE LOS ÓRGANOS FEDERALES, ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, INVADIRÍA EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS E INCLUSO, PODRÍA IMPACTAR EN EL DE LAS RESTANTES ENTIDADES FEDERATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XXXVIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "FEDERALES, ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS, ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO" DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. NO HAY RAZÓN PARA QUE SE INCLUYERAN LAS DEFINICIONES DE "CONSULTA DE DOCUMENTOS" Y DE "ENTES PÚBLICOS" EN LA LEY LOCAL RELATIVA (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE INCLUIR EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ LAS DEFINICIONES DE "CONSULTA DE DOCUMENTOS" Y "ENTES PÚBLICOS").

XVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA FALTA DE INCLUSIÓN DE LAS DEFINICIONES DE "CONSULTA DE DOCUMENTOS" Y DE "ENTES PÚBLICOS" EN LA LEY LOCAL, NO CONSTITUYE UNA OMISIÓN RELATIVA O ABSOLUTA DERIVADA DE UNA COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE INCLUIR EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS



POTOSÍ LAS DEFINICIONES DE "CONSULTA DE DOCUMENTOS" Y "ENTES PÚBLICOS").

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE ESTÁ EN PRESENCIA DEL ÁMBITO EN QUE LA LEY GENERAL NO PRESCRIBE DE MANERA CLARA LA OBLIGACIÓN DE LEGISLAR POR PARTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, LA FACULTAD DE LEGISLAR ESTÁ IMBÍBITA EN UN EJERCICIO POTESTATIVO DE LIBERTAD CONFIGURATIVA Y, POR ENDE, NO RESULTARÍA CONDUCENTE ANALIZAR SI FUE O NO DEBIDO O DEFICIENTE ESE EJERCICIO.

XVIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGISTRO LOCAL NO SE ENCUENTRA DENTRO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS ESTADOS EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLI, 11, FRACCIÓN IV Y 76 AL 79 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XIX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL LEGISLADOR LOCAL CARECÍA DE ATRIBUCIONES PARA DISMINUIR EN LA LEY RELATIVA EL PLAZO DE RESTRICCIÓN DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS CON VALOR HISTÓRICO QUE CONTENGAN DATOS PERSONALES SENSIBLES, A UN MÁXIMO DE TREINTA Y CINCO AÑOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "SIMILAR AL DE BLOQUEO CON OTROS DATOS DE LA MISMA NATURALEZA, EL QUE NO PODRÁ EXCEDER DE 35 AÑOS.").

XX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SI BIEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN SUJETARSE A LOS PRINCIPIOS Y BASES SEÑALADOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, CONSERVAN SU POTESTAD LEGISLATIVA PARA AMPLIAR, ADECUAR O PERFECCIONAR LAS FACULTADES DE LOS ÓRGANOS GARANTES LOCALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE APARTEN DE AQUELLAS BASES.

XXI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE UN DOCUMENTO CON



VALORES HISTÓRICOS, QUE NO HAYA SIDO TRANSFERIDO A UN ARCHIVO HISTÓRICO Y QUE CONTENGA DATOS PERSONALES SENSIBLES, DE MANERA EXCEPCIONAL, CUANDO SE SOLICITE PARA UNA INVESTIGACIÓN QUE SE CONSIDERE RELEVANTE PARA ÁMBITO NACIONAL, REGIONAL O LOCAL, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL HECHO DE QUE SE CONSIDERE EN LA LEY RELATIVA, COMO AUTORIDADES INTEGRANTES DEL GRUPO INTERDISCIPLINARIO QUE DEBE EXISTIR EN CADA SUJETO OBLIGADO DE LA ENTIDAD, A LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS EN TRÁMITE DE LAS ÁREAS O UNIDADES ADMINISTRATIVAS PRODUCTORAS DE LA DOCUMENTACIÓN, Y NO A LOS TITULARES DE ÉSTAS, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 50, FRACCIÓN VIII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS EN TRÁMITE DE" DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE ESA ENTIDAD (CEGAIP) ASUME EN EL ÁMBITO LOCAL LAS FUNCIONES DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, COMO ÓRGANO REGULADOR, RECTOR O SUPERVISOR EN LA MATERIA, CON LIBERTAD DE GESTIÓN, Y ÓRGANO QUE ENCABEZA EL CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS Y EL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS.

XXIV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LAS FACULTADES QUE DEBIERAN CORRESPONDER A LA COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (CEGAIP), CONFORME A LAS CORRELATIVAS QUE SE PREVÉN EN LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS, PARA EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, FUERON INDEBIDAMENTE ATRIBUIDAS EN LA LEY RELATIVA, TANTO AL SISTEMA ESTATAL DE DOCUMENTACIÓN Y ARCHIVOS (SEDA) COMO AL ARCHIVO HISTÓRICO DEL ESTADO "LIC. ANTONIO ROCHA CORDERO" (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 34, 87, 88 Y 92, ÉSTOS EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "ARCHIVO HISTÓRICO DEL ESTADO "LIC. ANTONIO



ROCHA CORDERO", 90, 91, 93 Y 94, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SEDA", DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN LA LEY RELATIVA AL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS (SEDA) COMO SI SE TRATASE DE UN SOLO ORGANISMO, LAS CUALES, INCLUSO, NO DEBERÍAN CORRESPONDERLE, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 64, 65 Y 66 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA PREVISIÓN DE LA LEY RELATIVA SEGÚN LA CUAL SE ENTENDERÁ COMO "SEDA" EL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS, SIENDO QUE, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO, ESA NOMENCLATURA TAMBIÉN CORRESPONDE AL ORGANISMO DENOMINADO COMO EL SISTEMA ESTATAL DE DOCUMENTACIÓN Y ARCHIVOS, DEPENDIENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (CEGAIP), GENERA UN DESFASE NORMATIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XLIII, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. A FIN DE CUMPLIR CON EL MANDATO DE EQUIVALENCIA, EL CONGRESO DE LA ENTIDAD DEBIÓ INCLUIR EN LA LEY RELATIVA, COMO INTEGRANTES DEL CONSEJO LOCAL, A LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL ESTADO CON ATRIBUCIONES O FUNCIONES SIMILARES A LAS QUE CORRESPONDEN A LAS PERSONAS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE GOBERNACIÓN Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO UNA PERSONA REPRESENTANTE DEL ÓRGANO QUE EMULE LAS FUNCIONES DE CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXVIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. NO ES EXIGIBLE LA EQUIVALENCIA A NIVEL LOCAL PARA EL INTEGRANTE DE LA JUNTA



DE GOBIERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, EN LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POR NO CONTAR ÉSTAS CON HOMÓLOGO A NIVEL ESTATAL (ARTÍCULO 67 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXIX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. NO ES EXIGIBLE LA EQUIVALENCIA A NIVEL LOCAL PARA EL INTEGRANTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL BANCO DE MÉXICO, EN LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POR NO CONTAR ÉSTAS CON HOMÓLOGO A NIVEL ESTATAL (ARTÍCULO 67 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA LEY RELATIVA, AL PREVER QUE EL CONSEJO LOCAL ESTARÁ INTEGRADO POR LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN DEL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS DE LA ENTIDAD (SEDA), QUIEN LO PRESIDIRÁ Y FUNGIRÁ COMO TITULAR DE LA SECRETARÍA TÉCNICA, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA, PUES DEBIÓ ESTABLECER QUE LA CITADA PRESIDENCIA SE EJERZA POR QUIEN PRESIDA LA COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO (CEGAIP) (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXXI. ARCHIVOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS TÉRMINOS EN QUE PARTICIPARÁN LOS MUNICIPIOS EN LOS CONSEJOS LOCALES.

XXXII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL HECHO DE QUE LA LEY RELATIVA DELEGUE LA ATRIBUCIÓN DE EMITIR LA NORMATIVIDAD QUE DETERMINE LA FORMA EN QUE TENDRÁN PARTICIPACIÓN LOS MUNICIPIOS, A UN DIVERSO ÓRGANO NORMATIVO QUE EXPIDA EL REGLAMENTO DEL CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS, CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN VIII, LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).



XXXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL ADVERTIRSE OMISIONES Y DEFICIENCIAS EN LA REGULACIÓN DEL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS, PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DE LAS NORMAS RELATIVAS, DADO QUE DECLARAR LA INVALIDEZ PARCIAL SERÍA INSUFICIENTE PARA SUBSANAR LOS VICIOS IDENTIFICADOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 67 AL 72 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXXIV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. DEBEN INVALIDARSE LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA QUE ALUDEN AL "ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO", YA QUE DEBÍAN REFERIR A LA COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO (CEGAIP), A EFECTO DE QUE DICHA LEGISLACIÓN LOCAL GUARDE CONGRUENCIA CON EL PROPIO SISTEMA QUE IMPLEMENTÓ (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, 31, FRACCIÓN X Y 59 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXXV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA ATRIBUCIÓN EN LA LEY RELATIVA AL CONSEJO LOCAL DE LAS FACULTADES QUE DEBIERAN CORRESPONDER A LA COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (CEGAIP), COMO ORGANISMO HOMÓLOGO AL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, CON RESPECTO A LOS ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO, VIOLA LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 73, 75 Y 89 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXXVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL DEFINIR LA LEY RELATIVA A LOS ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO COMO AQUELLOS RELACIONADOS CON LA HISTORIA NACIONAL, NO VIOLA EL MANDATO DE HOMOLOGACIÓN (ARTÍCULO 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXXVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA FALTA DE PRECISIÓN SOBRE CUÁLES FALTAS ADMINISTRATIVAS SERÁN GRAVES, ES INCONSTITUCIONAL, PUES NO OTORGA CERTEZA SOBRE QUÉ AUTO-



RIDADES SERÁN COMPETENTES PARA CONOCERLAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 99 AL 111 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXXVIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ESTABLECER LOS DELITOS EN MATERIA DE ARCHIVOS EN LA LEGISLACIÓN DE LA ENTIDAD (OMISIÓN LEGISLATIVA INFUNDADA RELATIVA A LA NO PREVISIÓN DE CIERTOS DELITOS EN MATERIA ARCHIVÍSTICA EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XXXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXXVIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "FEDERALES, ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS, ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO", XLI Y XLIII, 11, FRACCIÓN IV, 19, 31, FRACCIÓN X, Y 59, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO"; 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "SIMILAR AL DE BLOQUEO CON OTROS DATOS DE LA MISMA NATURALEZA, EL QUE NO PODRÁ EXCEDER DE 35 AÑOS", 50, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS EN TRÁMITE DE", 64, 65, 66; LA DEL CAPÍTULO II DEL TÍTULO CUARTO, QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 67 AL 72; 73, 75, 89, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS"; DEL 76 AL 79; 34, 87, 88, 92, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "ARCHIVO HISTÓRICO DEL ESTADO LIC. ANTONIO ROCHA CORDERO", 90, 91, 92, 93, 94, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "SEDA", Y LA DEL TÍTULO SEXTO, QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 99 AL 111 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XL. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. APLICACIÓN DIRECTA DE LA LEY GENERAL, UNA VEZ QUE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ SURTE SUS EFECTOS Y HASTA EN TANTO EL LEGISLADOR LOCAL NO SUBSANE LOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXXVIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "FEDERALES, ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS, ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO",



XLI, XLIII, 11, FRACCIÓN IV, 19, 31, FRACCIÓN X, Y 59, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO", 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIMILAR AL DE BLOQUEO CON OTROS DATOS DE LA MISMA NATURALEZA, EL QUE NO PODRÁ EXCEDER DE 35 AÑOS", 50, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS EN TRÁMITE DE", 64, 65, 66; LA DEL CAPÍTULO II DEL TÍTULO CUARTO QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 67 AL 72; 73, 75, 89, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS"; DEL 76 AL 79; 34, 87, 88, 92, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "ARCHIVO HISTÓRICO DEL ESTADO LIC. ANTONIO ROCHA CORDERO", 90, 91, 93, 94, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "SEDA", Y LA DEL TÍTULO SEXTO, QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 99 AL 111 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XLI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, A MÁS TARDAR EN EL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES SIGUIENTE A QUE ÉSTA SE LE NOTIFIQUE, SUBSANE LOS DECLARADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXXVIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "FEDERALES, ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS, ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO", XLI Y XLIII, XI, FRACCIÓN IV, 19, 31, FRACCIÓN X, Y 59, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO", 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "SIMILAR AL DE BLOQUEO CON OTROS DATOS DE LA MISMA NATURALEZA, EL QUE NO PODRÁ EXCEDER DE 35 AÑOS", 50, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS EN TRÁMITE DE", 64, 65, 66; LA DEL CAPÍTULO II DEL TÍTULO CUARTO, QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 67 AL 72; 73, 75, 89, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS"; DEL 76 AL 79, 34, 87, 88, 92, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "ARCHIVO HISTÓRICO DEL ESTADO LIC. ANTONIO ROCHA CORDERO", 90, 91, 93, 94, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS: "SEDA", Y LA DEL TÍTULO SEXTO, QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 99 AL 111, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 219/2020. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMA-



CIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 3 DE MAYO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de mayo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 219/2020 promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada el diecinueve de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con firma electrónica de Miguel Novoa Gómez, representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,¹ éste promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las siguientes disposiciones legales:

• Artículos 1o., 4o., 11, fracción IV, 19, 31, fracción X, 34, 37, 39, 50, fracción VIII, 59, 64, 65, 66, 67, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 101, 103, 105 y 111, el título cuarto, así como las omisiones detectadas de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada el diecinueve de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2. **Autoridad emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de San Luis Potosí.

¹ Acción de inconstitucionalidad 219/2020. Fojas 110 a 112.



3. **Conceptos de invalidez.** En los conceptos de invalidez se argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Primer concepto de invalidez. Los artículos 1o. y 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, son contrarios a los artículos 1 y 4 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, al omitir y establecer definiciones distintas a las previstas en la Ley General de Archivos.

a) El artículo 1 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es omiso en precisar como *sujetos obligados* a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo *de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los órganos autónomos*.

Esto, porque, aunque alude a "*cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Estado*", es necesario que se precise que son de "*los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial*" y "*órganos autónomos*", para evitar cualquier confusión en cuanto a la omisión de dichos entes, lo que se agrava pues, además, la ley local también omite la mención y definición de "*entes públicos*".

Se tienen que integrar al artículo 4o. de la ley local, las siguientes definiciones que se encuentran en el numeral 4 de la Ley General de Archivos, mismas que la Ley de San Luis Potosí omite y, por ello, resulta inconstitucional: *consulta de documentos* (fracción XIX) y *entes públicos* (fracción XXVI).

Es necesario que esa definición de *entes públicos*, además, se encuentre armonizada en cuanto al ámbito de regulación local se refiere, por lo que no debe hacer referencia a los entes respectivos del orden federal.

b) Por otra parte, se menciona que las siguientes definiciones previstas expresamente en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, son inconstitucionales por ser sobreinclusivas, y que tienen que armonizarse a su ámbito de competencia local.

Patrimonio documental. Se estima **inconstitucional**, pues no obstante se describe como lo hace la Ley General de Archivos, no se encuentra adecuada



al ámbito de competencia del Estado de San Luis Potosí, al abarcar también documentos que son ámbito de competencia nacional e, incluso, de la Ciudad de México.

Sujetos obligados. De igual forma la definición establecida en el artículo 4o., fracción XLIX, de la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí, omite contemplar como sujetos obligados *a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público*, lo cual es inconstitucional pues, incluso en los artículos 73 a 75 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, existe regulación jurídica al respecto. Por tanto, deben contemplarse a dichos sujetos, tal como lo hace el artículo 4, fracción LVI, de la Ley General de Archivos.

Segundo concepto de invalidez. Los artículos 4o., fracción XLI, 11, fracción IV, 76, 77, 78 y 79 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, son contrarios a los artículos 78, 79, 80 y 81 de la Ley General de Archivos, y, por ende, a los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

a) La Ley General de Archivos previó un Registro Nacional de Archivos por parte del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Archivos, planteando el registro como un instrumento del Sistema Nacional de Archivos para que los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, acompañen la conformación de dicho registro, y por tal motivo, el Registro Nacional de Archivos registrará tanto documentos del ámbito nacional como del ámbito local, siendo un repositorio en materia archivística en favor tanto de la Federación como de las entidades federativas.

Sostiene que el Sistema Nacional de Archivos, como expresión coordinada de sus miembros, se constituye por diversos organismos, entre ellos el Archivo General de la Nación y los Sistemas Estatales de Archivos, aduciendo que el registro es una expresión de carácter federalista, además de una herramienta del Sistema Nacional de Archivos como instancia de coordinación y colaboración.

Por tanto, refiere que, dado que el registro como herramienta del Sistema Nacional de Archivos requiere someter su construcción normativa secundaria ante el Consejo Nacional, situación que tuvo dicho diseño legal excluyendo, la intervención del ámbito federal.



Aduce que la Ley General de Archivos, faculta al Archivo General de la Nación para que administre el Registro Nacional de Archivos, y dicha administración dependerá de la normativa que para tales efectos expida el Consejo Nacional (artículo 80 de la Ley General de Archivos), por lo que en la Ley General de Archivos hay ausencia de configuración legislativa a favor de las entidades federativas para legislar particularmente sobre la creación de un registro estatal de archivos.

En ese sentido, menciona que suponer que los Estados tengan la atribución de legislar en materia de Registro Estatal de Archivos, implicaría duplicidad de funciones sobre un mismo tema, cuya competencia, corresponde exclusivamente al Sistema Nacional a través de su Consejo Nacional.

Refiere que existe configuración legislativa a favor de las entidades federativas en diversos aspectos previstos por la Ley General de Archivos, no obstante, no existe configuración normativa en materia del Registro Estatal de Archivos, puesto que del análisis de los artículos 78 al 81 de la Ley General de Archivos, se desprende que lo que pretende el legislador nacional es contar con una sola aplicación informática, alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno en favor de una base registral única, al suponer que pueda haber 32 registros estatales de archivo, se perdería el atributo de que sea una herramienta única, uniforme y accesible a todos.

Tercer concepto de invalidez. Aduce que el artículo 37 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario al artículo 36 de la Ley General de Archivos y, por ende, violenta los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

a) Que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí establece en el último párrafo del artículo 37, que el plazo de conservación de documentos con valor histórico que contengan datos personales sensibles será **"similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años"**; lo cual es contrario al plazo de 70 años establecido en el artículo 36 de la Ley General de Archivos.

Refiere que la ley local debe prever que los documentos que contengan datos personales sensibles, respecto de los cuales se haya determinado su



conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter en el archivo de concentración, por un plazo de **70 años**, y **no por un plazo que no podrá exceder de 35 años**, como de forma inconstitucional lo establece la Ley de San Luis Potosí.

Que mientras que la Ley General de Archivos establece un **plazo fijo de conservación en el archivo de concentración** a partir de la fecha de creación del documento, **de 70 años**, la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí establece un plazo que prevé, contrario al plazo fijo establecido en la ley general, **un plazo máximo**, y que ni siquiera alcanza los 70 años, sino que lo reduce, a **35 años**, cuestión que resulta contraria a la Ley General de Archivos y, por ende, inconstitucional.

b) Estima que el artículo 37 de la ley local, en la parte relativa a "... **por un plazo similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza ...**", resulta contrario al diverso 16 constitucional, en cuanto al derecho de seguridad jurídica, toda vez que los datos a que hace referencia el precepto, es a los "datos personales sensibles", siendo indeterminado cuáles serían otros datos de la misma naturaleza, así como cuál sería un plazo similar, pues lo similar es algo "parecido", mas no idéntico, por lo que existe una falta de certeza jurídica, tanto a los otros datos a que se refiere el precepto, como al plazo similar a que hace alusión, lo cual puede dar lugar a una gran variedad de aplicaciones arbitrarias del precepto, dada su redacción abierta e indeterminada, resultando también inconstitucional.

Cuarto concepto de invalidez. Que el artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario al artículo 38 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

Que el artículo 38 de la Ley General de Archivos, establece la facultad de los organismos garantes (nacional y locales) para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles cuando, entre otros requisitos, se solicite para una investigación o estudio que se considera relevante **para el país**.



En consecuencia, aduce que el artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, está yendo más allá de lo dispuesto por la Ley General de Archivos, pues la ley marco faculta taxativamente para que los organismos garantes de las entidades federativas permitan acceso a los documentos respectivos, en la medida en que la investigación o estudio se considere relevante para el país, mientras que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, prevé el supuesto contemplado por la Ley General de Archivos (relevancia para el país), y lo extiende para las investigaciones o estudios que se consideren relevantes para el ámbito estatal o regional, cuestión a la que no llega la Ley General de Archivos con la facultad de mérito; de ahí su inconstitucionalidad.

Quinto concepto de invalidez. Que el artículo 50, fracción VIII, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario al artículo 50 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

Estima que mientras la Ley General de Archivos, en su artículo 50, fracción VII, establece en la integración del grupo interdisciplinario a los **titulares** de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación, la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí establece en su integración, en el artículo 50, fracción VIII, a **los responsables de los archivos en –de– trámite** de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación, mismos que **no son los titulares** de las áreas respectivas, sino que son nombrados por éstos.

Por tanto, aduce que existe contradicción entre la legislación local y la general, en cuanto a la identidad del servidor público que debe integrar dicho órgano, y de ahí su inconstitucionalidad.

Sexto concepto de invalidez. Manifiesta que hay indebidas atribuciones que se conceden al Sistema Estatal de Documentación y Archivos (SEDA) en materia de Sistema Estatal de Archivos; indebidas atribuciones que se conceden al SEDA y que corresponderían a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP), así como indebidas atribuciones que se conceden al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero", y que debieran corresponder a la CEGAIP.



Hace valer cuestiones que en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, resultan contrarias a la Ley General de Archivos, otorgando facultades al SEDA que, en realidad, deberían corresponder a instancias diversas.

Aduce que **no se combaten como tal las facultades de mérito, sino que las mismas se encuentren atribuidas al SEDA**, siendo que **la previsión de dichas facultades en la ley local es correcta**, conforme al marco normativo que establece la ley general en la materia, pero ellas **debieran estar atribuidas, conforme a dicha ley general, a otros sujetos o instancias**.

1. Facultades previstas para el SEDA, y que debieran corresponder al Sistema Estatal de Archivos.

a) Que se constituye un aspecto de invalidez el título cuarto de la ley local, relativo al Sistema Estatal de Documentación y Archivos (SEDA), pues dicho título **debe referir al Sistema Estatal de Archivos**, que es distinto al SEDA, ya que **el primero de ellos refiere al conjunto orgánico y articulado de coordinación y colaboración en la entidad federativa en materia archivística**, mientras que **el segundo es un órgano dependiente de la CEGAIP**, Dirección General con la que se apoya para los temas en materia de archivos, por lo que **quien detenta la rectoría y responsabilidad, como máxima autoridad en materia de archivos, es la CEGAIP** y, por tanto, al establecerse un título del SEDA, contraviene el sentido y alcance de la Ley General de Archivos generando confusión.

Por tanto, refiere que los preceptos jurídicos de la ley local que contravienen la Ley General de Archivos al **establecer facultades al SEDA** que deben corresponder al **Sistema Estatal de Archivos** o al Consejo Estatal de Archivos, de conformidad con la Ley General de Archivos, pues **no se trata de que la facultad** establecida en la ley local en materia de archivos que se encuentra en los preceptos aquí impugnados, **sea contraria a la Ley General de Archivos, lo que se estima contrario a dicha ley general, es el quién o el órgano que detenta dicha facultad**.

b) El título cuarto "Del Sistema Estatal de Documentación y Archivos" de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Ley General de Archivos, respecto a los



Sistemas Locales de Archivos y, por tanto, los artículos 64, 65 y 66 de la ley local, contravienen lo establecido en los preceptos antes referidos de la Ley General de Archivos, relativos a los Sistemas Locales de Archivos, pues en su lugar, dichos preceptos normativos regulan o establecen facultades para el SEDA, como órgano de la CEGAIP, responsable de vigilar el cumplimiento de la ley, del que en realidad corresponde al sistema local –estatal– de archivos.

c) El artículo **67** de la ley local contraviene la Ley General de Archivos, al establecer que el Consejo Estatal de Archivos **es el órgano de coordinación del SEDA**, pues de acuerdo con la norma general, el Consejo Estatal de Archivos es el órgano coordinador **del Sistema Estatal de Archivos**, mas **no del SEDA**, de conformidad con los artículos 65 y 71, primer párrafo, de la Ley General de Archivos.

Que dicha disposición evidencia la contradicción en que incurre el título cuarto de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, que en vez de hacer mención al **Sistema Local de Archivos, lo sustituye y menciona al Sistema Estatal de Documentación y Archivos**, el cual constituye un órgano o área al interior de la CEGAIP. Así, la ley local establece que el Consejo Estatal de Archivos es el órgano de coordinación del SEDA, cuando de conformidad con lo que establece el artículo 71 de la Ley General de Archivos, el Consejo Local –o el Consejo Estatal de Archivos– es el órgano de coordinación del Sistema Local, de ahí la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

2. Facultades previstas para el SEDA, y que debieran corresponder al CEGAIP.

Impugna las facultades que están atribuidas **al SEDA, y que debieran corresponder a la CEGAIP, como entidad especializada en materia de archivos a nivel local**, aduciendo que resulta contrario a la libertad que tiene la CEGAIP para decidir todo lo relativo a su régimen interno, dada la autonomía constitucional que mandata para estos organismos garantes el artículo 116 de la Constitución Federal.

Que es a la CEGAIP a quien debieran estar atribuidas por ley, las facultades contempladas en el artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a



la Información Pública y no a un diverso órgano o área, ya sea externo, o incluso interno, de la CEGAIP, que es la entidad especializada en materia de archivos a nivel local, con independencia de que tal atribución la pueda ejercer, de conformidad con su marco normativo interno, a través del SEDA.

Refiere que los siguientes preceptos resultarían contrarios a la Ley General de Archivos y, por ende, a la Constitución Federal:

- El artículo **90** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario a la Ley General de Archivos, pues establece el deber de las autoridades estatales y municipales de coordinarse con el SEDA para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 93 de la Ley General de Archivos, la coordinación de las autoridades estatales y municipales debiera ser con la CEGAIP, que en el ámbito local es la entidad especializada en materia de archivos, homóloga a lo que a nivel federal es el Archivo General de la Nación.

- El artículo **91** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí es contrario a la Ley General de Archivos, al establecer que: "Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme los criterios que emita el SEDA el Consejo Estatal de Archivos, o que emanen de esta ley y la demás normativa aplicable.". Lo estima así, pues de conformidad con el artículo 95 de la Ley General de Archivos, dicha facultad homologada al ámbito local debiera ser conforme a los criterios que emita la CEGAIP, en ejercicio de las funciones a nivel local que a nivel federal en la Ley General de Archivos se establecen en favor del Archivo General de la Nación.

- El artículo **93** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario a la Ley General de Archivos, al establecer que: "El SEDA deberá coadyuvar con el Archivo General de la Nación cuando se trate de recuperar la



posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado y que asimismo forme parte del patrimonio documental de la Nación.". Lo anterior, ya que de acuerdo con el artículo 97 de la Ley General de Archivos, debiera ser la CEGAIP quien coadyuvara con el Archivo General de la Nación para recuperar la posesión del documento que constituya patrimonio documental de la Nación.

- El artículo **94** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, contraviene la Ley General de Archivos, al establecer que: "Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el SEDA podrá efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables.". Ello, toda vez que de acuerdo con el artículo 98 de la Ley General de Archivos, la facultad de efectuar visitas de verificación correspondería a la CEGAIP, en tanto entidad especializada en materia de archivos a nivel local.

- El artículo **101** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí es contrario a la Ley General de Archivos, al establecer que: "La CEGAIP por conducto del SEDA vigilará que los sujetos obligados cumplan con lo establecido en la presente ley, y requerirá en su caso, a los sujetos que así lo ameriten, para que den debido cumplimiento a lo establecido en ésta ...". Sin embargo, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley General de Archivos, y de una interpretación armónica y sistemática de dicha ley, se desprende que no es necesario que se establezca que la facultad de la CEGAIP de requerir a los sujetos obligados para el cumplimiento de la ley, lo haga por conducto del SEDA, basta con que se establezca que la facultad es de la CEGAIP, quien es la autoridad rectora en la materia.

- Mismo caso lo constituye lo establecido en el artículo **105** de la ley local, que resulta contrario a la Ley General de Archivos, al establecer que: "Para la imposición de las sanciones y medidas de apremio que correspondan, la CEGAIP a través del SEDA valorará la gravedad de la infracción, considerando si el infractor actuó con dolo o negligencia, las circunstancias en que se produjeron los hechos irregulares, y las consecuencias derivadas de la acción u omisión del infractor ..."; ya que, no es necesario que se establezca que la facultad de la CEGAIP respecto a la imposición de sanciones sea a través del SEDA, basta con que se establezca que la facultad es de la CEGAIP.



Que también se identificaron facultades que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí atribuye al SEDA en materia del "**Registro Estatal de Archivos**", en los artículos **76, 78 y 79**, cuestión que impugna en el **segundo concepto de invalidez**, por cuanto a la existencia misma de dicho registro a nivel estatal. Sin embargo, *ad cautelam*, aduce que en caso de estimar válida la previsión de dicho registro de archivos a nivel estatal, este debiera corresponder a la CEGAIP, como entidad especializada en materia de archivos a nivel local, y no al SEDA.

Que al ser la CEGAIP el órgano responsable en materia de archivos del Estado, todas las facultades o atribuciones que la Ley General de Archivos señala para los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, corresponden a la CEGAIP no al SEDA; por lo que cualquier disposición en contrario, contraviene la Ley General de Archivos y, por ende, constituye un vicio de inconstitucionalidad.

3. Atribuciones que indebidamente se conceden al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero", y que deben corresponder a la CEGAIP.

Que la CEGAIP constituye la entidad especializada en materia de archivos a nivel local, por lo que las facultades que deban homologarse o que se establezcan directamente a dichas entidades especializadas por parte de la Ley General de Archivos, deben corresponder a la CEGAIP.

Por tanto, aduce que los siguientes preceptos resultan contrarios a la Ley General de Archivos y, por ende, a la Constitución Federal:

El artículo **34** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, contraviene la Ley General de Archivos, al establecer que: "Los sujetos obligados que no cuenten con archivo histórico deberán promover su creación o establecimiento, mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo Histórico del Estado Lic. Antonio Rocha Cordero previa valoración, o al organismo que se determine de acuerdo con las disposiciones aplicables o los convenios de colaboración que se suscriban para tal efecto.". Lo anterior, ya que de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley General de Archivos, la



transferencia de documentos con valor histórico deberá ser a la CEGAIP, que es la entidad equivalente en la entidad federativa al AGN.

Que el artículo **87** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario a la Ley General de Archivos, pues establece que: "El Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' podrá recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización.". Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 92, primer párrafo, de la Ley General de Archivos, dicha atribución correspondería a la CEGAIP, que constituye el equivalente en la entidad federativa del Archivo General de la Nación.

Que el artículo **88** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí contraviene la Ley General de Archivos al establecer que: "En los casos en que el Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' considere que los archivos privados de interés público se encuentren en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, deberán establecer mecanismos de coordinación con las autoridades pertinentes, a fin de determinar las vías aplicables para su rescate.". Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 92, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos, dicha atribución correspondería a la CEGAIP, al ser el equivalente en la entidad federativa del Archivo General de la Nación.

El artículo **92** de la ley local contraviene la Ley General de Archivos, al establecer que: "Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado al formar parte del patrimonio documental del estado podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero.' y, en su caso del Consejo Estatal de Archivos, en términos de la normativa aplicable.". Toda vez que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96 de la Ley General de Archivos, dicha autorización y supervisión corresponderían a la CEGAIP, al ser la entidad equivalente en la entidad federativa del Archivo General de la Nación, por lo que una correcta homologación de la ley general debiera prever dicha facultad en la CEGAIP, no en el archivo histórico de referencia.

Séptimo concepto de invalidez: Que el artículo 67 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario a los artículos 65, 66 y 71 de la



Ley General de Archivos y, por ende, viola los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

Que el artículo 67 de la ley local establece la "estructura organizacional" del Consejo Local de Archivos, la cual no se encuentra en armonía en cuanto a su integración, atribuciones y funcionamiento, con lo establecido en la Ley General de Archivos, por lo siguiente:

1. Órganos que se omite en la integración del Consejo Estatal de Archivos.

- Omite incorporar al titular (en el ámbito local) de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de la Función Pública (en el ámbito local) de quien realice las funciones homólogas a la Auditoría Superior de la Federación; sí como quien realice funciones homólogas de las de INEGI (en caso de contar con él) y omite la integración del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

2. Órganos que se incluyen indebidamente en el Consejo Estatal de Archivos.

Estima inconstitucional que se contemple en la integración al Consejo Estatal a:

1. Un representante de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
2. Un coordinador de Archivos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Dichos órganos no cuentan con equivalente en el Consejo Nacional.

3. La presidencia del Consejo Estatal de Archivos recae indebidamente en el director del SEDA, cuando ella debe recaer en el titular del ente especializado en materia de archivos estatal.

Quien debe presidir el Consejo Estatal de Archivos es el titular del ente especializado en materia de archivos estatal, que es la CEGAIP, y al ser un



ente colegiado, se considera que, por analogía al Sistema Nacional de Archivos, quien deberá presidir el Consejo Local es el comisionado presidente de la CEGAIP, no el director del SEDA.

4. Previsión del titular del Archivo General del Estado en el Consejo Estatal de Archivos.

Que en la fracción III del artículo 67 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se señala como integrante del Consejo Local a "El titular del Archivo General del Estado", lo cual resulta inconstitucional, pues del contenido de la ley local, no existe como tal una institución como el Archivo General del Estado, con existencia simultánea a la CEGAIP como entidad especializada en materia de archivos en la entidad federativa, por lo que dicha fracción debió prever en su lugar o incorporar al presidente de la CEGAIP.

5. Representación municipal.

Que la forma en que participaran los Municipios en el Consejo Local debe estar determinada en la legislación de cada entidad federativa, es decir, es la ley la que debe determinar dicho aspecto, lo que no puede a su vez delegarse a una instancia normativa inferior.

Octavo concepto de invalidez. Que los artículos 73, 75, 87 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, contravienen la Ley General de Archivos y, por ende, los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, en cuanto a los archivos privados de interés público.

1. Invalidez del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

Manifiesta que los únicos archivos privados respecto de los que podría legislar la entidad federativa, serían los relativos a los que fueran importantes y relevantes para el conocimiento de la historia estatal, de ahí la **inconstitucionalidad del artículo 73, segundo párrafo**, en la porción que incluye también a los



de importancia y relevancia "nacional", pues los únicos casos en los que tendría intervención "operativa" la entidad federativa, o bien, en la que "normativamente" debiera reiterar lo que establece la Ley General de Archivos, por cuanto a la materia de archivos privados de interés público nacional, es lo relativo a los preceptos de la Ley General de Archivos en que establece la coordinación y participación de las entidades especializadas de las entidades federativas (archivos estatales) en el ejercicio de determinadas facultades, tal como lo hace el artículo 92 de la Ley General de Archivos, y cuya previsión en la ley local, se encontraría en el diverso 89 de esta última.

Que de estimarse inconstitucional el artículo **73**, segundo párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en la porción que se impugna –y nacional–, el resto de los preceptos que hacen referencia a las facultades de la entidad federativa en relación con los archivos privados de interés público, no invadirían la esfera de competencia normativa de la Federación, ni la operativa del Archivo General de la Nación con respecto a dichos archivos privados.

Que de estimarse constitucional dicho precepto, la regulación respecto a los archivos privados de interés público –que incluiría también a los nacionales– devendría en inconstitucional –artículos **74, 75 y 88** de la ley local– pues estaría invadiendo directamente facultades normativas de la Federación, y los órganos que establece –Archivo General de la Nación–, al regular facultades vinculadas con los archivos privados de interés público nacional, tal como podría ser la facultad prevista, por ejemplo, en el artículo 75 de la Ley de San Luis Potosí, que establece el derecho preferente del Consejo Estatal de Archivos respecto de los demás compradores –incluso sería respecto del AGN– para adquirir un archivo privado de interés público, incluido los nacionales, en los casos de enajenación por venta, pues conforme a la definición dada por la ley local, también los abarcaría.

2. Invalidez de los preceptos que otorgan facultades al Consejo Estatal de Archivos en materia de archivos privados de interés público.

Que resultan controversiales las facultades que el capítulo III del título cuarto de la Ley de San Luis Potosí, atribuye al **Consejo Estatal de Archivos** en materia de "archivos privados de interés público". Por tanto, los artículos **73 y 75**, así como



el diverso **89** (ya en otro capítulo y título de la ley) otorgan facultades a dicho Consejo que, en la Ley General de Archivos, se encuentran atribuidas al Archivo General de la Nación, en sus numerales 75 y 77; por lo que las facultades previstas en los artículos 73 y 75 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, debieran estar atribuidas, eventualmente, a la entidad especializada equivalente en la entidad federativa al Archivo General de la Nación, no al Consejo Estatal de Archivos, de ahí su inconstitucionalidad.

Lo mismo en cuanto al artículo **89** de la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí, en relación con el supuesto del diverso 92 de la Ley General de Archivos a que remite, pues la Ley General de Archivos atribuye expresamente dicha facultad de coordinación por cuanto a los archivos privados de interés público susceptibles de expropiación, a los equivalentes en las entidades federativas del Archivo General de la Nación, mientras que la ley local lo atribuye al **Consejo Estatal de Archivos**.

3. Indebida participación del Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero".

Que en cuanto a la regulación que hace la ley local, en el capítulo I del título quinto, con respecto a las atribuciones del Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero", tal como lo hace el artículo **87**, resulta inconstitucional, pues la Ley General de Archivos, en su artículo 92, primer párrafo, la concede al Archivo General **o a sus equivalentes en las entidades federativas**.

Mismas consideraciones en torno a los artículos **88** y **89** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, aduciendo que resultan contrarios al artículo 92 de la Ley General de Archivos y, por ende, los estima inconstitucionales.

Que el artículo 92, segundo y tercer párrafos, de la Ley General de Archivos, establece dicha facultad para los **equivalentes en las entidades federativas al AGN**, supuesto que no actualiza el Archivo Histórico relativo, ni el Consejo Estatal de Archivos.

Que en conjunto de lo establecido en el capítulo III del título cuarto de la ley local, así como de lo previsto en su título quinto, capítulos I y II, advierte que



la previsión y participación de dos instancias distintas –Consejo Estatal de Archivos y Archivo Histórico– en los temas relativos a los archivos privados de interés público (tanto estatales como nacionales) complica el sistema normativo e invade en algunos casos, atribuciones que están otorgadas **expresamente** por la Ley General de Archivos, ya sea al Archivo General de la Nación, **o bien, a sus equivalentes en las entidades federativas**, de ahí la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Noveno concepto de invalidez. Que el artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario a los artículos 116 y 118 de la Ley General de Archivos y, por ende, a los diversos 1o., 6o., 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109, 124 y 133 de la Constitución Federal.

1. Omisión en la calificación como "graves" o "no graves" de las faltas administrativas.

Que el artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí establece infracciones administrativas; sin embargo, conforme a lo que establece el diverso 109 constitucional, **no** señala qué faltas o infracciones **serán "graves"**, **y cuáles otras serán "no graves"**, distinción que afecta directamente la garantía de autoridad competente, prevista en el artículo 16 constitucional, pues son distintas autoridades las que tienen competencia, según se trate de la calidad de una infracción; de ahí que dicha omisión la estime inconstitucional.

2. Omisión en la previsión de figuras de faltas administrativas.

Refiere que, en la regulación de las faltas administrativas, **omite** algunas hipótesis normativas contenidas en el artículo 116 de la Ley General de Archivos, cuya previsión es obligada, toda vez que se trata de conductas que atentan contra la integridad de los archivos, y que deben encontrarse homologadas en el ámbito local para el cabal respeto a la Ley General de Archivos.

Por tanto, aduce que la ley local es omisa en prever las faltas administrativas previstas en las fracciones I, II, III, IV, VI y VII del artículo 116 de la Ley General de Archivos, cuestión que resulta inconstitucional por la falta de homologación con la Ley General de Archivos, por lo que se deben incluir en la ley local.



3. Omisión en el establecimiento de una falta administrativa en específico.

Advierte que no se encuentra plasmada la infracción que expresamente señala la fracción VI del artículo 116 de la Ley General de Archivos, en el siguiente sentido:

"**Artículo 116.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

"...

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General o, en su caso, **las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local**, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos."

Al respecto, refiere que no se advierte la previsión de dicha figura en la ley local, y que es evidente que esta disposición tiene como fin primario que se plasme en las legislaciones locales en materia de archivos, al hacer referencia a ciertas conductas relacionadas con **las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local**, como el mismo precepto lo establece.

4. Previsión de que "los sujetos obligados" serán sancionados con multa.

Que la fracción III del artículo 103 de la Ley Archivos para el Estado de San Luis Potosí resulta contraria a los diversos 14 y 109 de la Constitución Federal.

Refiere que los sujetos obligados en materia de archivos, de conformidad con los artículos 1 y 4o., fracción XLIX, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, los son los tres Poderes Estatales, los Municipios, los organismos autónomos, etcétera, y no una **persona física** (salvo cuando reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, o bien, se trate de los archivos privados de interés público), que es la única que puede ser imputable para efectos de responsabilidades administrativas (con las salvedades también res-



pecto a personas morales, de conformidad con el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

Que la responsabilidad administrativa para efecto de las sanciones administrativas no debiera recaer en un "sujeto obligado" como "ente público", en los términos de las leyes de archivos y general de responsabilidades administrativas, sino en **un particular o persona física**, con independencia de su calidad o no de servidor público. En el mismo sentido, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en su artículo 4, establece que las **personas físicas** serán sujetos de responsabilidades administrativas (también lo pueden ser las **personas morales, pero no las "oficiales" o "públicas"**).

Que no es obstáculo el hecho de que en los artículos 99 y 100 de la ley local se haga referencia a **las infracciones administrativas cometidas por servidores públicos**, y a los casos en que las infracciones sean cometidas **por personas que no revistan la calidad de servidores públicos, pues de suyo, la redacción de la fracción III del artículo 103 de la Ley de Archivos de San Luis Potosí es incongruente con la regulación en la materia** y, por ende, contrario al principio de legalidad en materia de ilícitos, pues genera una incertidumbre jurídica al particular con respecto a las sanciones a que puede hacerse acreedor con su conducta, violando con ello los numerales 14, tercer párrafo y 16 de la Constitución Federal.

Que suponiendo sin conceder que fuera constitucional la expresión de "sujetos obligados" en la fracción III del artículo 103 de la ley impugnada, sería inconstitucional que dichos sujetos fueran sancionados "con quinientos a mil días de la unidad de medida de actualización vigente", toda vez que los recursos con los que se pagaría la sanción pecuniaria, tendrían que provenir del patrimonio o de las arcas del sujeto obligado, esto es, del erario público, cuestión que más que afectar el patrimonio de una persona concreta que cometió una falta, demeritaría las condiciones en que el sujeto obligado presta sus servicios al público en general.

Décimo concepto de invalidez. Que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, resulta contraria al artículo 121 de la Ley General de Archivos



y, por ende, a los diversos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

Que la Ley General de Archivos, en su artículo 121, establece tipos penales o conductas susceptibles de ser sancionadas penalmente por la Federación, de las fracciones I a la V, así como en su último párrafo, relativo a la destrucción de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, por tanto, se refiere que dichos preceptos no encuentran reproducción en la ley estatal.

Que en cuanto a los alcances de la ley general, existe una libertad configurativa para normar las conductas objeto de sanciones penales, ya que por no tratarse de alguno de los temas reservados específicamente para la Federación, como los contenidos en el artículo 73 constitucional, la ley general otorga la posibilidad de operar la dispersión legislativa para intervenir en el entorno jurídico-penal de los archivos, al establecer los tipos penales especiales para la materia, atendiendo a la realidad social y necesidades de la entidad federativa.

Manifiesta que las fracciones II a V del artículo 121 de la Ley General de Archivos, describen conductas que tienen por objeto material el "patrimonio documental de la Nación", por lo que se trata de figuras que únicamente pueden ser establecidas y sancionadas por la Federación.

Que en el caso de la ley local de archivos, existe la posibilidad de tipificar o no conductas delictivas en materia de archivos, dado que, en cuanto a los alcances de la ley general, hay una libertad configurativa para normar las conductas objeto de sanciones penales, a diferencia de otras materias en las que su alcance compete tanto a la Federación como a las entidades federativas, por su aplicación de manera directa, sin necesidad de que de dichas legislaciones generales, exista una armonización o configuración en el orden local.

Estima que constituye una omisión y, por ende, **inconstitucional**, la ausencia en la ley local, de la conducta delictiva descrita tanto en la fracción I, como



en el último párrafo del artículo 121 de la ley general, este último que se refiere a la destrucción de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente, toda vez que se debe considerar la inclusión de la disposición, por analogía, con lo que señala la Ley General de Archivos en el último párrafo del artículo 121, pues al tratarse de documentos que contienen información sobre **violaciones graves a derechos humanos**, es menester prevenir y sancionar las conductas que destruyan o pongan en riesgo los documentos relativos a la materia. Aceptar su omisión, implicaría que los derechos a la verdad y a la memoria se vean vulnerados por la sustracción, ocultación, alteración, mutilación, destrucción e inutilización de información y documentos.

4. **Artículos señalados como violados.** El promovente señaló como infringidos los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. **Registro y turno.** Por acuerdo de once de agosto de dos mil veinte,² el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número **219/2020**, y turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora.

6. **Admisión.** La Ministra instructora por acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil veinte,³ admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación del citado auto. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente hasta antes del cierre de instrucción y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si lo conside-

² *Ibíd.* Fojas 113 y 114.

³ *Ibíd.* Fojas 116 a 119.



raba trascendente a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera, hasta antes del cierre de instrucción.

7. Informe del Poder Ejecutivo. El consejero jurídico del Gobierno del Estado de San Luis Potosí rindió informe mediante escrito recibido vía electrónica en este Alto Tribunal el dieciocho de septiembre de dos mil veinte,⁴ en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- Son innegables los actos que reclama el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso la Información y Protección de Datos Personales, toda vez que el Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí promulgó y publicó el Decreto Legislativo 0692 en la página oficial del Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis": <http://apps.slp.gob.mx/po/BuscarDocumentos.aspx>.

- Lo anterior con fundamento en las atribuciones que establece el artículo 8o., fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, y con el debido ajuste a las disposiciones legales de la Ley del Periódico Oficial del Estado, y la Ley para la Regulación de la Firma Electrónica Avanzada del Estado de San Luis Potosí.

8. Informe del Poder Legislativo. La presidenta de la (sic) Directiva del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí rindió informe mediante oficio del veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, depositado vía estafeta el veinticinco del mismo mes y año,⁵ el cual fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día veintiocho siguiente,⁶ en el que manifestó:

a) Del primer concepto de invalidez, refiere que de acuerdo a los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al diverso

⁴ Ibídem. Foja 213.

⁵ Ibídem. Foja 381.

⁶ Ibídem. Foja 233.



3o. de la Constitución Local, el Estado adoptó para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, y lo ejerce por medio de los Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Aduce que es evidente que cuando en su artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, señala a: "... cualquier autoridad, órgano y organismo del Estado ...", está dando cuenta a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pues son éstos quienes conforman el gobierno de un Estado, pues sin su existencia, el Estado no podría existir dentro del régimen mexicano, por lo que no se actualiza una contradicción constitucional en el precepto legal combatido.

En relación con la omisión por parte del Congreso de incluir dentro de la Ley de Archivos la definición de entes públicos, manifiesta que, de acuerdo a los antecedentes constitucionales de reforma al artículo 6o., se obligó al Congreso de la Unión a expedir la ley general respectiva, así como las reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal de Protección de Datos Personales y demás ordenamientos, de los que cobró vigencia la Ley General de Archivos y ningún ordenamiento en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales, contempla en sus leyes el concepto de entes públicos, por lo cual el Congreso del Estado de San Luis Potosí, adujo que si la ley reglamentaria del artículo 6o., así como la ley federal en materia de acceso a la información y la respectiva en protección de datos personales no contemplaban esta figura, entonces, resultó viable que se eliminara este concepto para sólo dejar el concerniente a sujetos obligados y de esta manera armonizar y homologar los conceptos que trae consigo la legislación en la materia, así como el Sistema Nacional de Transparencia, con la finalidad de poder dotar a la ciudadanía de una ley más clara y sencilla.

Máxime que el no incluir ciertos conceptos en un glosario de una ley no conlleva a una contradicción a la Constitución, pues éstos sólo sirven para que el destinatario de la ley comprenda de manera más sencilla el contenido de la ley, sin que su omisión implique una inconstitucionalidad o violación a derechos



fundamentales, puesto que en el cuerpo del texto normativo se hace referencia a estos conceptos.

b) Respecto al **segundo concepto de invalidez**, expone que los artículos 4o., fracción XLI, 11, fracción IV, 76, 77, 78 y 79 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en nada contradicen a la Constitución, puesto que el propio numeral 11, fracción IV, constriñe a los sujetos obligados a inscribir en el registro tanto estatal como al nacional, la existencia y ubicación de archivos que estén bajo su resguardo, por lo cual se está cumpliendo con las disposiciones de la Ley General de Archivos, para que los sujetos obligados locales inscriban en el Registro Nacional los Archivos que estén bajo su resguardo.

Refiere que se creó un registro local que sirve como primer filtro para el registro nacional y que, en el caso de no contar con él a nivel estatal, no permite que sea considerado como una obligación de los sujetos obligados, que podría significar una omisión a nivel institucional, así como también provocar un retraso para la recolección de datos por parte del Archivo General de la Nación.

c) Del **tercer concepto de invalidez**, manifiesta que el artículo 37 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en nada contraviene a la Constitución, puesto que el propio numeral, expresa claramente que los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público.

Que una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales.

Que deberá considerarse que, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Que los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determi-



nado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo y, por tanto, existe la publicidad y acceso a la información histórica, resguardo y conservación a menos que sea decretada una clasificación reservada.

d) Del cuarto concepto de invalidez, adujo que el artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, no controvierte la Constitución, puesto que en dicho numeral se amplió la facultad de la CEGAIP, para que ésta pueda solicitar la investigación o estudio que se considere relevante tanto para el país tal y como lo prevé la ley general, pero también, para el ámbito regional o local, lo cual amplía su previsión en ejercicio de la facultad que tienen las Legislaturas Estatales de establecer parámetros sobre bases y principios establecidos tanto en la ley general como en la Constitución.

e) Del quinto concepto de invalidez, refirió que en el artículo 50 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se incluyó en la fracción VIII, a los responsables de los archivos de trámite en lugar de los titulares de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación, en el sentido de que, son los responsables de los archivos de estas áreas quienes manejan de forma directa los archivos, conociendo a mayor detalle, el contenido y valores de la información que se administra y, por ende, su integración al grupo interdisciplinario generara una mayor operatividad y apoyo en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los archivos, sin que ello, signifique que se está apartando de lo dispuesto por la Constitución.

f) Del sexto concepto de invalidez, manifiesta que la parte promovente dice que se conceden indebidas atribuciones al SEDA en materia de Sistema Estatal de Archivos y que corresponden a la CEGAIP, así como indebidas atribuciones que se conceden al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero", y que debieran corresponder a la CEGAIP.



A lo anterior refiere que el Congreso del Estado señaló que el SEDA, como órgano de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (por sus siglas CEGAIP), es responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, y de aplicar las regulaciones que se establezcan en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de los sujetos obligados, así como propiciar el desarrollo de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados, dentro de su jurisdicción.

Es decir, depende de la CEGAIP, lo cual significa que no es un órgano autónomo o independiente, tan es así que tiene por objeto integrar y vincular, a través de un marco organizativo común, a todas las unidades dedicadas a la administración de servicios documentales en el ámbito gubernamental, a fin de mejorar y modernizar los servicios archivísticos y de la información pública, convirtiéndolos en fuentes esenciales de información, banco de datos del pasado y el presente de la vida institucional y cultural de la entidad; normar, regular, coordinar y promover el funcionamiento y uso de los archivos administrativos e históricos y el acervo documental público del Estado, propiciando el desarrollo de medidas permanentes de comunicación, cooperación y concertación entre ellos y con el sector privado, y sobre todo contribuir al fortalecimiento de las unidades locales y municipales, a través de la organización, preservación, conservación y difusión de la memoria pública del Estado. Es decir, el SEDA es el órgano especializado en materia de gestión documental de la C.E.G.A.I.P.

g) Del séptimo concepto de invalidez, refiere que los artículos 71 y 67 de la Ley General de Archivos establecen que los *Consejos Locales* podrán aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales, permitiendo que se diseñe un consejo *especializado en la materia*, que permita homologar criterios en materia de gestión documental, esto a nivel local es muy importante ya que al ser especializados deben contar con las voces correctas para sus determinaciones.



Que, en dicho Consejo, no se omite a la representación del Poder Ejecutivo, puesto que está representado por el Archivo Histórico Lic. Antonio Rocha Cordero y el Archivo General del Estado que es un área administrativa de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo.

Que no se consideró prudente incluir a la Secretaría General de Gobierno, debido al nivel de especialización que exige el propio Consejo, sino más bien incluir expertos en la materia, para propiciar una fluidez en las acciones y determinaciones que emita el Consejo a través de sus sesiones.

Que la integración del Consejo Local se tomó a raíz de la experiencia generada por el Comité Técnico de Archivos del Estado, que se creó desde el año 2012, y que formó parte de la toma de decisiones a nivel Estado en cuando a gestión documental; no se consideró al INEGI como parte del Consejo Local, ya que forma parte del Consejo Nacional, lo que duplicaría su actuar a nivel local.

A) De la presidencia del Consejo Estatal de Archivos

Que, respecto de la presidencia del Consejo Local, si bien es cierto que la fracción I del artículo 65 de la Ley General de Archivos establece que la presidencia la ocupara el director del Archivo General de la Nación, esto no quiere decir que en el Estado de San Luis Potosí recaiga dicha presidencia en el Archivo General del Estado dependiente de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado, ya que la entidad especializada en materia de archivos es el SEDA dependiente de la CEGAIP.

Que el Archivo General del Estado depende de la Dirección General de Servicios Administrativos de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado, teniendo como misión de preservar, conservar y difundir los documentos que custodia; mediante su restauración, clasificación, catalogación y depuración, de las dependencias de Gobierno, así como servir administrando el archivo de las diferentes dependencias y entidades de la administración Pública del Poder Ejecutivo.

Que el Archivo General del Estado, forma parte del Poder Ejecutivo como archivo de concentración de la Oficialía Mayor y como entidad de auxilio de



entidades del Poder Ejecutivo del Estado, solamente y, por tanto, no se minimiza su grado de especialización en los archivos generados por los sujetos obligados que integran el Poder Ejecutivo del Estado.

B) Representación municipal

Que el organizar a 58 Municipios, en las sesiones del Comité Técnico de Archivos del Estado ha sido complicado; por lo que en su momento se determinó que se organizarían por 6 regiones basado en la distribución geográfica, lo cual permite que el órgano colegiado no sea tan extenso y que sea inoperable su convocatoria y, en consecuencia, se replicó en la actual Ley de Archivos para efecto de practicidad, provocando que existan reuniones según la región y que se genere un ambiente de trabajo colaborativo entre los archivos de concentración.

h) Del octavo concepto de invalidez, aduce que del artículo 73 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se determinó que fuera el soporte a través del Consejo Local, debido a que al no saber que fondos privados podrían llegar a solicitar el apoyo, a través del Consejo canalizar y asesorar en conjunto de la mejor manera ya sea por rescate, conservación o incluso protección del patrimonio documental, a través de las instituciones que integran dicho consejo.

Respecto de los artículos 75, 87 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se consideró que el particular que considere la venta de archivos privados, deberá hacerlo del conocimiento del Consejo Local, a efecto de contar con un registro, en el caso de que sea necesaria la compra de dicho fondo, el Consejo Local a través de la presidencia dará vista al Archivo General de la Nación para que ejecute lo establecido en el segundo párrafo del artículo 92 de la Ley General de Archivos; debido a que podría considerar de valor histórico o patrimonio documental de la nación. Para lo cual el Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero" podrá recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización.

i) Del noveno concepto de invalidez, menciona que el artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, señala las sanciones que



podrá imponer la CEGAIP, las cuales son independientes a las establecidas por otros ordenamientos, y se aplicarán de acuerdo a los siguientes supuestos:

I. Al servidor público que incumpla cualquiera de las disposiciones de esta ley, se le sancionará con cincuenta a quinientos días de la unidad de medida y actualización vigente;

II. Todo servidor público que, al separarse de su empleo, cargo o comisión, omita la entrega de algún documento y/o registro, será sancionado con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

III. Los sujetos obligados que no cuenten con las instalaciones adecuadas para el resguardo de sus archivos administrativos e históricos serán sancionados con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

IV. El servidor público que maneje documentos o registros históricos, que por dolo o negligencia les causen daño o los mutilen, será sancionado con quinientos a mil quinientos días de la unidad de medida y actualización vigente;

V. El servidor público que con dolo o negligencia destruya o extravíe documentos, será sancionado con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

VI. Quien intervenga en la restauración de documentos históricos, sean servidores públicos o particulares, que valiéndose de esta actividad altere la información contenida en los mismos para beneficio o perjuicio propio o de un tercero, será sancionado con quinientas a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

VII. La eliminación de documentos públicos se realizará con estricto apego a la establecida para esta ley y reglamentos respectivos. Quien infrinja sus disposiciones estará atentando contra el Acervo Documental Propiedad del Estado y será sancionado con multa de quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

VIII. Los usuarios de los Archivos Administrativos que marquen o mutilen documentos, serán sancionados con multa de quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;



IX. Los usuarios de los archivos administrativos e históricos que destruyan, extravíen o sustraigan algún documento, serán sancionados con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente; y,

X. Queda fuera del comercio y, por ende, prohibida la enajenación de los documentos y registros del Acervo Documental Propiedad del Estado, por lo que se sancionará a quien incurra en la falta con multa de mil a tres mil días de la unidad de medida y actualización vigente.

Aduce que al establecerse que serán independientes, se refiere que además de una infracción, sanción, multa, o recurso de índole administrativa, podrán ejercerse conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y a través del ejercicio de acciones judiciales que se consideren necesarias, y de las cuales sólo los órganos especializados pueden conocer. Ante lo cual no existe omisión en la previsión de figuras de faltas administrativas.

j) Del **décimo concepto de invalidez**, refiere que como quedó estipulado en la exposición de motivos de la ley local en mención, específicamente en el título sexto está enfocado a las infracciones en materia de archivos, así como a las sanciones y recursos administrativos, los cuales en cumplimiento a la ley general, deben ser definidos por el Poder Legislativo Estatal, por lo que se mantiene las infracciones de la ley de archivos vigente, con la salvedad, de que todo procedimiento relacionado se debe efectuar de acuerdo a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado; y en el caso de las infracciones cometidas por particulares, éstas deben ser conocidas por las autoridades competentes, previendo así diversos casos, como por ejemplo, daños al patrimonio documental del Estado.

9. Recepción de informes, requerimiento y vista a las partes para la formulación de alegatos. Mediante acuerdo de cinco de octubre de dos mil veinte,⁷ se tuvo por presentado el informe del consejero jurídico y la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, ambos del Estado de San Luis Potosí; por designados los autorizados y señalados domicilios para oír y recibir notificaciones;

⁷ *Ibidem*. Foja 382.



y por ofrecidas las pruebas. Asimismo, quedaron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos por escrito.

10. Por otra parte, se dio vista con los informes rendidos al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a la consejera jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.

11. **Alegatos.** Mediante acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte, se certificó el plazo concedido al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a la Fiscalía General de la República y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de San Luis Potosí, mediante proveído de cinco del propio mes y año para que formularan por escrito sus alegatos.

12. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veinte,⁸ se determinó que transcurrió el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegatos, el Congreso del Estado de San Luis Potosí los hizo valer y se cerró instrucción para el efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

13. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ 1o. de su ley reglamentaria,¹⁰

⁸ Ibídem. Foja 408.

⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y



y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹¹ toda vez que se plantea la posible contravención de diversas disposiciones de una ley local a las previstas en una ley general, en relación con diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹² dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. Como es bien sabido, en atención a las circunstancias extraordinarias provocadas por la pandemia del virus SARS-CoV-2-COVID-19, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de dichos instrumentos se suspendieron, entre otros, los plazos previstos en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el dos de agosto de dos mil veinte.

aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

¹⁰ **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹¹ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

¹² **"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."



16. En ese contexto, la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, cuyas disposiciones se impugnan, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de junio de dos mil veinte.¹³

17. Luego, si el escrito de demanda se presentó, vía electrónica, ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de la misma anualidad,¹⁴ es decir, al primer día hábil del plazo de treinta días naturales para su promoción (primer día al en que feneció la suspensión de plazos precisada); entonces debe estimarse oportuna su promoción.

18. Por otra parte, en el apartado de **plazo de presentación de la demanda**, se plantea la impugnación de la publicación de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en cuanto a su contravención al artículo 29 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, en relación con los diversos 16 y 17 constitucionales relativos a los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, por considerarse que se coarta a los sujetos legitimados, la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad. Ello, debido a que la reproducción en la página electrónica del ejemplar del periódico en que se publicó la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, no ocurrió el mismo día del de la publicación impresa.

19. Y destaca el órgano accionante que tal motivo de invalidez está supeeditado a la circunstancia de que se tuviese por presentada extemporáneamente la acción.

20. Pues bien, tal concepto de invalidez resulta **infundado**, en virtud de que, al margen de la viabilidad de analizar a través del presente medio de regularidad constitucional, los argumentos relacionados directamente con la legalidad de la publicación de la ley impugnada y de que la "reproducción" de esa publicación en la página electrónica oficial pudiera considerarse un requisito de validez; lo relevante es que la finalidad que se buscaba con tal cuestionamiento se colmó pues, como se advierte del apartado de oportunidad de la promoción

¹³ *Ibidem*. Foja 185.

¹⁴ *Ibidem*. Foja 110.



de la acción de inconstitucionalidad, ésta se tuvo por presentada dentro del plazo legal.

IV. LEGITIMACIÓN

21. La presente acción de inconstitucionalidad es promovida por parte legitimada, en términos de lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que quien la promueve es el organismo garante a que se refiere el artículo 6o. de la citada Ley Fundamental, al tratarse del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) quien se encuentra en aptitud de impugnar la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, cuyo contenido esencial está relacionado con el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

22. Aunado a lo anterior, también se comprueba que cuenta con la aludida legitimación para promover la demanda que nos ocupa, el servidor público autorizado por el organismo garante en mención, es decir, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.¹⁵

23. En efecto, conforme se desprende de la copia certificada del Acuerdo ACT-EXT-PUB/29/07/2020.02, aprobado por unanimidad, en sesión extraordinaria del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, del veintinueve de julio de dos mil veinte,¹⁶ se instruyó a dicho servidor público para promover acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el diecinueve de junio de dos mil veinte.

24. Esta facultad se encuentra corroborada en los artículos 12, fracción IV y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transpa-

¹⁵ Ibidem. Foja 88.

¹⁶ Ibidem. Foja 93.



rencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,¹⁷ que establecen que le compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos representar legalmente al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ante asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

25. Con base en lo anterior, se concluye que el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

V. PRECISIÓN DE LA LITIS

26. Del análisis integral de la demanda se advierte que las normas efectivamente impugnadas del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, "Plan de San Luis", el diecinueve de junio de dos mil veinte, son las siguientes:

27. Los artículos 1o., 4o., 11, fracción IV, 19, 31, fracción X, 34, 37, 39, 50, fracción VIII, 59, 64, 65, 66, 67, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93,

¹⁷ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del instituto:

"...

IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria."

"Capítulo décimo segundo

"De las direcciones generales

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."



94, 101, 103, 105 y 111, el título cuarto, todos de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, así como diversas omisiones que se atribuyen a dicha ley.

VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

28. En la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización oficiosa de alguna de ellas, por lo que a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

VII. ESTUDIO DE FONDO

Tema 1. Parámetro de regularidad¹⁸

29. Previamente a emprender el estudio específico de lo planteado en los conceptos de invalidez, en virtud de la temática principal propuesta en los mismos, resulta conveniente precisar el **parámetro de regularidad** del que partirá tal estudio para dilucidar la problemática respectiva.¹⁹

30. En ese sentido, resulta necesario indicar que la Ley General de Archivos difundida en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, constituye la ley marco en esa materia, puesto que establece los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

31. En relación con este tema, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del

¹⁸ Similar parámetro determinó este Tribunal Pleno al resolver la *acción de inconstitucionalidad 122/2020*, en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno.

¹⁹ Parámetro de regularidad que fue definido por este Tribunal Pleno al resolver las *acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019*, en sesiones verificadas el tres y cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

32. Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.

33. Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, se ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

34. En consonancia con lo expuesto, el Constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este tribunal así lo ha reconocido,²⁰ las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las

²⁰ Al respecto puede citarse la tesis: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de



entidades federativas y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

35. Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.

36. Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".

37. Estas leyes generales o marco, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.²¹

una ley general.". Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, «registro digital: 187982».

²¹ Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, «con número de registro digital: 172739».



38. Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

39. Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.²²

40. Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que, conforme a lo establecido en la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional,²³ la **organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos**, entre otras, **es materia que debe ser regulada por una ley general en todos los órdenes de gobierno**,

²² Al respecto es aplicable la tesis P. VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, «con número de registro digital: 172667»)

²³ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



por lo que las normas que sobre esta materia expidan los Estados, deben sujetarse a dichas leyes generales, en razón de que aquéllas desarrollarán los principios y bases de la materia.

41. Bajo esa tesitura, es importante describir el **proceso de creación y finalidades** que persigue la normatividad en **materia de archivística** (gestión documental y administración de archivos), la cual se encuentra estrechamente vinculada a la transparencia y acceso a la información de carácter público, a fin de estar en aptitud de determinar si el contenido de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, particularmente en los artículos impugnados, es acorde con lo dispuesto en la Ley General de Archivos y, por ende, determinar si se conculcan los citados principios de división de poderes y de jerarquía normativa reconocidos en los artículos 49 y 133 en relación con la fracción XXIX-T del diverso 73 (invocado por la accionante), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con los derechos de acceso a la información y a la preservación de la memoria histórica de la nación.

42. El siete de febrero de dos mil catorce, fue publicada una reforma constitucional en materia de transparencia que modificó, entre otros, al artículo 6o. y adicionó las fracciones XXIX-S y XXIX-T, del artículo 73, en la que se plasmaron las bases para el ejercicio del derecho al acceso de la información en los tres niveles de gobierno y se determinó, que cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal sería *sujeto obligado* a publicar, bajo el principio de máxima publicidad, la información en su posesión, propia de sus funciones, con la salvedad de aquella que se considerase como reservada por razones de interés público. Destaca de esa reforma el objetivo de crear un sistema que permitiera homologar eficientemente la información y documentos contenidos en los archivos integrados por los sujetos obligados en los ámbitos precisados por lo que, para tal efecto, se previó que una entidad especializada en la materia, como lo es el *Archivo General de la Nación*, fuera la encargada de realizar la aludida homologación archivística y la administración del *Sistema Nacional de Archivos*.

43. Asimismo, se estableció en la referida fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos



en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal y determinara las bases de organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos*.

44. En el proceso legislativo de la aludida reforma constitucional²⁴ se precisó la necesidad de establecer normas estandarizadas que regularan la producción, organización y conservación de los documentos en nuestro país, lo que debía entenderse en dos dimensiones; la primera, porque son un testimonio de la vida cotidiana y trascendente de la sociedad, que preservan *la memoria histórica de la nación*; y la segunda, como un medio para garantizar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información.

45. Se destacó que la riqueza documental acumulada en los repositorios federales, de las entidades federativas, municipales, eclesiásticos y privados, la secuencia histórica que los articula y la posibilidad de aplicar a esa cuantiosa información las nuevas técnicas de análisis que continuamente ensayan los investigadores, los mantiene como legado rico, homogéneo y confiable para estudiar el pasado.

46. Y que la vida del Estado es objeto de renovación constante y el instrumento natural de esa renovación se plasma en los documentos que están en posesión de los poderes públicos, al alcance de quienes desean consultarlos. Por esta razón, los archivos debían marchar por el mismo rumbo que las demás instituciones públicas y a la par de los cambios históricos que vive el país.

47. También se hizo alusión a la relación estrecha entre archivos y democracia, puesto que los archivos generaban dos ingredientes fundamentales para la democracia: *memoria* y *transparencia*. La memoria y la transparencia que se construyen a través de archivos bien conservados y ordenados, son claves a la democracia, puesto que son necesarios para que los ciudadanos puedan hacer una elección razonada y juiciosa de sus gobernantes y de los programas de gobierno que se les proponen. Los archivos proporcionan las herramientas im-

²⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Suscrito el 19 de diciembre de 2012.



prescindibles para que los ciudadanos puedan acceder a la verdad, conocer el desempeño de sus gobernantes, obligar a una verdadera rendición de cuentas, y mediante su voto, premiar o castigar la conducta de quienes les gobiernan.

48. Se fijaron dos principales deberes con relación a la materia archivística:

Documentar. Consistente en que los sujetos obligados acrediten en documentos todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Por su parte la legislación respectiva deberá determinar los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de información.

Preservar. Consistente en mantener los documentos en archivos administrativos actualizados, con las características de completitud, exactitud y transparencia. La ley establecerá las condiciones y características para la organización, administración y modernización y preservación de los archivos, como un elemento de garantía de acceso a la información pública.

49. Además, la disciplina archivística se encuentra relacionada con la protección de los derechos humanos y con la reparación del daño derivado de las violaciones graves a los mismos.

50. Por ello, en la reforma constitucional en comento, se tuvo como referente en el ámbito internacional al *Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad, emitido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*, en que se reconoce el *derecho a la verdad* y se establece como medidas para la preservación y consulta de los archivos, las siguientes:

- a) De preservación de archivos.
- b) Para facilitar la consulta de archivos.
- c) De cooperación de los servicios de archivos con los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación.



d) Específicas relativas a los archivos de carácter nominativo.

e) Específicas relativas a los procesos de restablecimiento de la democracia y/o de la paz o transición hacia ellas.

51. En el instrumento internacional en mención, en el apartado de *definiciones*, se da a la palabra "archivos" el significado de colecciones de documentos relativos a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario de fuentes que incluyen: a) organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los derechos humanos; b) organismos locales, tales como comisarías de policía, que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; c) organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el Poder Judicial, que participan en la protección de los derechos humanos; y, d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad y otros órganos de investigación.

52. Asimismo, también cobra relevancia el *derecho de toda persona a participar en la vida cultural*, mismo que es precisado en la *Observación General 21 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de la Organización de Naciones Unidas*²⁵ y que, entre los elementos que le dan existencia, sobre la base de la igualdad y no discriminación, se señalan la *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad* y la *idoneidad*.

53. De los elementos de mérito, es importante para el tema archivístico, el relativo a la *accesibilidad*, que se hace consistir en el citado instrumento, como la disposición de oportunidades efectivas y concretas de que los individuos y las comunidades disfruten plenamente de una cultura que esté al alcance físico y financiero de todos, en las zonas urbanas y en las rurales, sin discriminación. Es fundamental a este respecto dar y facilitar a las personas mayores, a las personas con discapacidad y a quienes viven en la pobreza acceso a esa cultura. Comprende también el derecho de toda persona a *buscar, recibir y compartir información* sobre todas las manifestaciones de la cultura en el idioma de su elección, así como el acceso de las comunidades a los medios de expresión y difusión.

²⁵ Emitida en el 43o. periodo de sesiones, verificado del dos al veinte de noviembre de dos mil nueve.



54. En ese orden, en la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en la materia, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o., apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T, constitucionales, de la siguiente forma:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



55. Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento fue que, al igual que la materia de transparencia y acceso a la información, la relativa a archivos dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una ley general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

56. Al respecto, es oportuno señalar que, en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben ser ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.

57. En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.

58. Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado "*facultades concurrentes*", entre la Federación, entidades federativas y Municipios, implica que a través de una ley general se puede:

a) Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,

b) Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.



59. Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, actúen en ese ámbito, correspondiendo al Congreso Federal determinar la forma y los términos de su participación.

60. Es decir, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente a ésta, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia, por lo que de ninguna manera las disposiciones emitidas con base en la ley general pueden contrariar su contenido.

61. En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

62. Dicho esquema competencial se advierte del contenido de los artículos 6o., apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T,²⁶ de la Constitución Federal, así como del diverso cuarto transitorio²⁷ de la Ley General de Archivos que ordena expresamente la armonización de la normativa local.

63. Lo anterior evidencia que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su compe-

²⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

²⁷ "Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley.



tencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

64. Por esas razones este Tribunal Pleno encuentra que, tratándose de la materia de archivos, existe concurrencia de competencias legislativas, porque así lo refiere el marco constitucional reconocido en los artículos 6o., apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

65. Ahora bien, en cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio del decreto mediante el que se expidieron las reformas constitucionales antes referidas, en el año dos mil dieciséis se expidió la **Ley General de Archivos**,²⁸ con la aludida finalidad de organizar y administrar de manera homogénea los archivos en los diversos ámbitos y determinar las bases de organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos*, es decir, a través de dicha legislación se busca establecer los lineamientos que doten de uniformidad la generación y manejo de los documentos que integran los archivos de los sujetos obligados.

66. Como se explicó en la iniciativa respectiva,²⁹ a través de la expedición de la Ley General de Archivos, se promueve y amplía a nivel institucional y social, una cultura archivística a escala nacional y se genera una mayor conciencia en el cuidado del patrimonio documental. También se coordina y vigila la efectiva modernización de los archivos en todos los niveles de gobierno para favorecer su uso como instrumento de gobernanza y recurso esencial de la transparencia, rendición de cuentas y protección de datos, así como para fortalecer las capacidades técnicas administrativas y financieras de los archivos.

"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."

²⁸ Publicada el 15 de junio de 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Y que entró en vigor a los 365 días de su publicación, es decir, el 15 de junio de 2019.

²⁹ Presentada el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la sesión ordinaria del Senado de la República.



67. La ley determina como *sujetos obligados* a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos en los ámbitos federal, local, municipal, así como cualquier persona física o moral, incluyendo sindicatos, que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.³⁰

68. Asimismo, se determinan las bases de la organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos* y se define como objetivo el fomento al resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la nación.³¹

69. El Sistema Nacional de Archivos es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.³²

70. Es de resaltar que entre las finalidades de la ley está la de contribuir al ejercicio del *derecho a la verdad* y a la *memoria histórica*, con lo cual se refuerza el marco legal para la promoción y protección de los derechos humanos.

71. Se actualiza el Sistema Institucional de Archivos para que los sujetos obligados implementen procesos de gestión documental para crear sistemas de información eficientes que favorezcan la toma de decisiones, coadyuven con la garantía de acceso a la información, fortalezcan la rendición de cuentas y contribuyan a enriquecer la memoria colectiva.³³

72. Se contempla que los sujetos obligados integren todo documento de archivo que posean, en expedientes constituidos por documentos ordenados

³⁰ Artículo 1 de la Ley General de Archivos.

³¹ Ídem.

³² Artículo 64 de la Ley General de Archivos.

³³ Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Gaceta Parlamentaria 5015-VIII, de 26 de abril de 2018.



lógica y cronológicamente, así como relacionados con un mismo asunto y se refleje con exactitud la información contenida en ellos, conforme a los criterios que establezca el Consejo Nacional y demás disposiciones aplicables.

73. Se prevé el diseño de instrumentos de planeación y programación en materia archivística a través de programas anuales, a efecto de que los entes públicos de la materia analicen los factores internos y externos.

74. Se plantea la necesidad de un área coordinadora de archivos en cada sujeto obligado, como la máxima autoridad en materia archivística, encargada de promover que en las áreas operativas se lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

75. También se prevé que los sujetos obligados apliquen a los documentos de archivo electrónico que se encuentren en cualquier formato o medio de almacenamiento, los procesos de gestión documental inherentes a los documentos de archivo, de producción, control, manejo, distribución, almacenamiento y conservación, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables.

76. En lo concerniente a los archivos privados, se precisa que los particulares propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público y aquellos considerados como monumentos históricos,³⁴ en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, puedan inscribirlos en el Registro Nacional. También se establecen ciertas previsiones, como la relativa a que, en caso en que un particular pretenda trasladar el dominio de un acervo o documento de valor histórico, tenga que dar aviso por escrito al Archivo General de la Nación.

77. Se contempla que el *Sistema Nacional de Archivos* cuente con el *Registro Nacional de Archivos*, cuyo objeto es obtener y concentrar información

³⁴ "Artículo 9. Los documentos públicos de los sujetos obligados tendrán un doble carácter: son bienes nacionales con la categoría de bienes muebles, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales; y **son monumentos históricos** con la categoría de bien patrimonial documental en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y de las demás disposiciones locales aplicables."



sobre los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados, así como difundir el patrimonio documental de la nación.

78. Orgánicamente, cabe destacar que se instituyó al *Archivo General de la Nación* como un organismo descentralizado no sectorizado,³⁵ con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

79. Para el cumplimiento de esos fines, el *Archivo General de la Nación*, contará con los siguientes órganos:

- Órgano de Gobierno;
- Dirección General;
- Órgano de Vigilancia;
- Consejo Técnico; y,
- Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.³⁶

80. A su vez, el titular del *Archivo General de la Nación*, preside al *Consejo Nacional de Archivos*, que es el órgano encargado de coordinar el *Sistema Nacional de Archivos*.

81. El *Consejo Nacional de Archivos* está integrado por:

³⁵ En el artículo octavo transitorio del decreto por el que expidió la Ley General de Archivos, se establece lo siguiente:

"**Octavo.** El Archivo General de la Nación permanecerá sectorizado a la Secretaría de Gobernación hasta el 31 de diciembre de 2018.

"A partir del 1 de enero de 2019, se incluirá dentro de la relación de entidades paraestatales de la administración pública paraestatal como no sectorizado."

³⁶ Artículo 108 de la Ley General de Archivos.



- El titular del Archivo General, quien lo presidirá;
- El titular de la Secretaría de Gobernación;
- El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- Un representante del Poder Judicial de la Federación;
- Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Un integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- El titular del Banco de México;
- El presidente de cada uno de los Consejos Locales;
- Un representante de los archivos privados; y,
- Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.³⁷

82. Las atribuciones del *Consejo Nacional de Archivos* son: I. Aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos, conforme a las mejores prácticas de la materia; II. Aprobar y difundir los criterios y plazos para la organización y conservación de los archivos que per-

³⁷ Artículo 65 de la Ley General de Archivos.



mitan localizar eficientemente la información pública; III. Formular recomendaciones archivísticas para la emisión de normativa para la organización de expedientes judiciales; IV. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para aplicar la Ley General de Archivos en sus respectivos ámbitos de competencia; V. Aprobar los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, que contribuyan a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados; VI. Aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial, del valor de los datos abiertos de los documentos de archivo electrónico y como parte de la memoria colectiva; VII. Aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos; VIII. Promover entre los tres órdenes de gobierno, estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico, del patrimonio documental y patrimonio documental de la Nación; y, IX. Las demás que le otorga la Ley General de Archivos y otras disposiciones aplicables.³⁸

83. Asimismo, cobra relevancia para el asunto que nos ocupa, lo concerniente a los *Sistemas Locales de Archivos*, ya que se contempla que cada entidad federativa contará con un *Sistema Local*, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.³⁹

84. De igual forma se establece que las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un *Consejo Local*, como órgano de coordinación.

85. Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

³⁸ Artículo 67 de la Ley General de Archivos.

³⁹ Artículo 70 de la Ley General de Archivos.



86. En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

87. El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

88. Y se señala que las leyes de las entidades federativas **desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.**⁴⁰

89. Aunado a lo anterior, se dispone que los Consejos Locales adoptarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las determinaciones del Consejo Nacional, dentro de los plazos que éste establezca.

90. Y que los Consejos Locales, con base en las determinaciones que emita el Consejo Nacional, publicarán en las Gacetas o Periódicos Oficiales de las entidades federativas, las disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley General de Archivos.⁴¹

91. Como atribuciones específicas de los citados Consejos Locales, se establecen las siguientes: I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional; II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales; III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva; IV. En el marco del Consejo Nacional, los Consejos Locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organiza-

⁴⁰ Artículo 71 de la Ley General de Archivos.

⁴¹ Artículo 72 de la Ley General de Archivos.



ción y conservación homogénea de sus archivos; V. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los Municipios o de las alcaldías, según corresponda; VI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional; VII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos; y, VIII. Las demás establecidas en la Ley General de Archivos.

92. Ahora bien, la motivación de la Ley General de Archivos, en cumplimiento al mandato constitucional, fue establecer una normatividad homogénea para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal, local y municipal, aunque respetando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal.⁴²

93. En este sentido, resulta de especial importancia, como parámetro de regularidad, lo previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, el cual se encuentra en el capítulo III del título cuarto "Del Sistema Nacional de Archivos" donde se establecieron las previsiones específicas para los Sistemas Locales.

94. Al respecto, dicho artículo prevé ciertos puntos claros y obligatorios para las entidades federativas, como son, el que deberán:⁴³

- Regular el Sistema Local en sus leyes.

⁴² Al respecto, véase la "Iniciativa de las Senadoras Cristina Díaz Salazar y Laura Angélica Rojas Hernández y del senador Héctor Larios Córdova, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Senadores, gaceta No. 52, tomo I, diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, página 151.

⁴³ **"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional." (énfasis añadido)



- Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
 - Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular deberá tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
 - Prever los términos para la participación de los Municipios o alcaldías en los Consejos Locales.
 - Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del archivo general o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.
- Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional.**

95. De lo anterior, se aprecia que la Ley General de Archivos no niega la libertad de configuración de las entidades al regular sus Sistemas Locales de Archivos, sino que únicamente la condiciona a cumplir con lo previsto por el artículo 71, y particularmente, la limita a que la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema se prevea en términos equivalentes.

96. Esto es, ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos ordenaron a las entidades para que legislaran los Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

97. En este sentido, respecto de los alcances del término "equivalente", este Alto Tribunal considera que el criterio más respetuoso del marco competencial ya descrito es uno funcional. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una



administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.⁴⁴

98. Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como un deber de identidad, pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

99. Sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal y su posterior desarrollo legal llevan a este tribunal a identificar, en cada caso concreto, si las diferencias en la regulación son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.

Tema 2. Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí

100. En el ***primer concepto de invalidez***, sustancialmente se plantea, como argumento principal, que las definiciones dadas en la Ley General de Archivos, son un mínimo irreductible que debe ser observado como marco de referencia por la legislación local impugnada, pues sólo de esa forma se cumpliría con el mandato constitucional de armonizar u homologar la materia archivística, en cuanto al lenguaje técnico que debe emplearse.

101. Refiere el organismo accionante que en el artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, no señala expresamente como ***su- jetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Po-***

⁴⁴ Sirve como apoyo a lo anterior, por analogía, lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, resuelta en sesión de catorce de enero de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En el asunto se determinó declarar la invalidez de los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, los cuales preveían la integración del Comité de Participación Ciudadana Local. Esta invalidez se hizo depender, entre otras razones, de la violación de la obligación de las entidades federativas, prevista en el artículo 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de desarrollar la integración y atribuciones de los Sistema Locales de forma equivalente a como la Ley General regula el Sistema Nacional Anticorrupción. En el asunto se clarificó que la obligación de equivalencia no podía entenderse como una obligación de regulación idéntica, es decir, que **"no se ordena a las entidades federativas establecer"**.



deres Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los órganos autónomos de la entidad.

102. En ese sentido, manifiesta que también debe incluirse en el concepto de **sujetos obligados** que contempla el numeral de la ley local en cita, a las *personas físicas y morales que cuenten con archivos privados de interés público*, previstas en la fracción LVI del precepto (sic) de la Ley General de Archivos en comento. Lo que, además se encuentra regulado en los artículos 73 a 75 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

103. Asimismo, aduce que en el numeral 4 de este último ordenamiento deben agregarse los conceptos de **consulta de documentos** y de **entes públicos** previstos en el artículo 4, fracciones XIX y XXVI, de la Ley General de Archivos.

104. Aunado a que, la definición de **patrimonio documental** establecida en la fracción XXXVIII del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es sobreinclusiva, al no limitarse al ámbito de su competencia local, ya que contempla a los documentos del ámbito nacional e, incluso, de la Ciudad de México.

105. Los preceptos cuestionados de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, son del tenor siguiente:

"Artículo 1o. La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el Estado de San Luis Potosí, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de **cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Estado**, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la entidad federativa y los Municipios, así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Documentación y Archivos."

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"I. Acervo: al conjunto de documentos producidos y recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden;



"II. Actividad archivística: al conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar y difundir documentos de archivo;

"III. Archivo: al conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden;

"IV. Archivo de concentración: al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

"V. Archivo de trámite: al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados;

"VI. Archivo histórico: al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público;

"VII. Archivos privados de interés público: al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno;

"VIII. Área coordinadora de archivos: a la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos;

"IX. Áreas operativas: a las que integran el sistema institucional de archivos, las cuales son la unidad de correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y, en su caso, histórico;

"X. Baja documental: a la eliminación de aquella documentación que haya prescrito su vigencia, valores documentales y, en su caso, plazos de conservación; y que no posea valores históricos, de acuerdo con la ley y las disposiciones jurídicas aplicables;



"XI. Catálogo de disposición documental: al registro general y sistemático que establece los valores documentales, la vigencia documental, los plazos de conservación y la disposición documental;

"XII. CEGAIP: la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí;

"XIII. Ciclo vital: a las etapas por las que atraviesan los documentos de archivo desde su producción o recepción hasta su baja documental o transferencia a un archivo histórico;

"XIV. Consejo Estatal de Archivos: Consejo del Estado de San Luis Potosí en materia de Archivos;

"XV. Consejo Nacional: al Consejo Nacional de Archivos;

"XVI. Consejo Técnico: al Consejo Técnico y Científico Archivístico;

"XVII. Conservación de archivos: al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo;

"XVIII. Cuadro general de clasificación archivística: al instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado;

"XIX. Datos abiertos: a los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado;

"XX. Disposición documental: a la selección sistemática de los expedientes de los archivos de trámite o concentración cuya vigencia documental o uso ha prescrito, con el fin de realizar transferencias ordenadas o bajas documentales;

"XXI. Documento de archivo: a aquel que registra un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable producido, recibido y utilizado en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados, con independencia de su soporte documental;



"XXII. Documentos históricos: a los que se preservan permanentemente porque poseen valores evidénciales, testimoniales e informativos relevantes para la sociedad, y que por ello forman parte íntegra de la memoria colectiva del país y son fundamentales para el conocimiento de la historia nacional, regional o local;

"XXIII. Estabilización: al procedimiento de limpieza de documentos, fumigación, integración de refuerzos, extracción de materiales que oxidan y deterioran el papel y resguardo de documentos sueltos en papel libre de ácido, entre otros;

"XXIV. Expediente: a la unidad documental compuesta por documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados;

"XXV. Expediente electrónico: al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan;

"XXVI. Ficha técnica de valoración documental: al instrumento que permite identificar, analizar y establecer el contexto y valoración de la serie documental;

"XXVII. Firma electrónica avanzada: al conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa;

"XXVIII. Fondo: al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último;

"XXIX. Gestión documental: al tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación;

"XXX. Grupo interdisciplinario: al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transpa-



rencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental;

"XXXI. Instrumentos de consulta: a los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental;

"XXXII. Instrumentos de control archivístico: A los instrumentos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental;

"XXXIII. Interoperabilidad: a la capacidad de los sistemas de información de compartir datos y posibilitar el intercambio entre ellos;

"XXXIV. Inventarios documentales: a los instrumentos de consulta que describen las series documentales y expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), para las transferencias (inventario de transferencia) o para la baja documental (inventario de baja documental);

"XXXV. Ley: la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí;

"XXXVI. Metadatos: al conjunto de datos que describen el contexto, contenido y estructura de los documentos de archivos y su administración, a través del tiempo, y que sirven para identificarlos, facilitar su búsqueda, administración y control de acceso;

"XXXVII. Organización: al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes;



"XXXVIII. Patrimonio documental: a los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil;

"XXXIX. Plazo de conservación: al periodo de guarda de la documentación en los archivos de trámite y concentración, que consiste en la combinación de la vigencia documental y, en su caso, el término precautorio y periodo de reserva que se establezcan de conformidad con la normatividad aplicable;

"XL. Programa anual: al Programa anual de desarrollo archivístico;

"XLI. Registro Estatal: al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí;

"XLII. Sección: a cada una de las divisiones del fondo documental basada en las atribuciones de cada sujeto obligado de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

"XLIII. SEDA: al Sistema Estatal de Archivos San Luis Potosí;

"XLIV. Serie: a la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico;

"XLV. Sistema Institucional: a los sistemas institucionales de archivos de cada sujeto obligado;

"XLVI. Sistema Nacional: al Sistema Nacional de Archivos;

"XLVII. Soportes documentales: a los medios en los cuales se contiene información además del papel, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, fílmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros;



"XLVIII. Subserie: a la división de la serie documental;

"XLIX. Sujetos obligados: a cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado de San Luis Potosí y sus Municipios; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal;

"L. Transferencia: al traslado controlado y sistemático de expedientes de consulta esporádica de un archivo de trámite a uno de concentración y de expedientes que deben conservarse de manera permanente, del archivo de concentración al archivo histórico;

"LI. Trazabilidad: a la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de documentos electrónicos;

"LII. Valoración documental: a la actividad que consiste en el análisis e identificación de los valores documentales; es decir, el estudio de la condición de los documentos que les confiere características específicas en los archivos de trámite o concentración, o evidenciales, testimoniales e informativos para los documentos históricos, con la finalidad de establecer criterios, vigencias documentales y, en su caso, plazos de conservación, así como para la disposición documental; y,

"LIII. Vigencia documental: al periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones vigentes y aplicables."

106. En los artículos transcritos, se establecen los principales objetivos de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí y una serie de definiciones que son empleadas para dotar de mayor claridad los alcances de la legislación (como suele realizarse en la mayoría de los ordenamientos administrativos) sobre todo, cuando versa sobre materias especializadas, como es el caso de la actividad archivística.



107. En esa tónica, debe decirse que, a pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia, para la debida armonización normativa que se pretende con la expedición de una ley general, como lo es la de archivos que nos ocupa, el hecho de que los conceptos adoptados en aquella no sean idénticos, no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados en que se sustenta la aludida homologación.

108. Para tal efecto, en virtud de que no existe un mandato expreso en la Ley General de Archivos que exija la aludida identidad conceptual, habría que corroborar si las acepciones adoptadas en la legislación local, no obstante no corresponden en su integridad a lo previsto en la Ley General de Archivos, tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, de tal forma que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores y la cumplimentación de los fines que se propone.

109. Bajo esta tónica, cabe precisar que, por lo que hace a la *no inclusión expresa*, en el artículo 1o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, como ***sujetos obligados*** a observar ese ordenamiento: a *cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a los órganos autónomos de la entidad* como, a su vez, sí lo precisa la Ley General de Archivos,⁴⁵ en el ámbito de su aplicación; ello no redundaría en una contravención a esta última, ni le resta claridad dado que, bajo ninguna interpretación, del hecho de no haber adoptado la redacción casuística de esta última legislación y únicamente hacer alusión, en términos generales, a "*cualquier*" autoridad, entidad, órgano y organismo **del Estado**, podría seguirse que se dejan fuera de ese ámbito, a alguno que perteneciera a los aludidos Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, así como a los órganos autónomos del Estado. Incluso, si se lee el artículo 1o. en comentario, en relación con la fracción XLIX del

⁴⁵ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los **Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos**, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios."



diverso 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí se advierte que, precisamente, en la definición de *sujetos obligados*, se señala a los referidos poderes y órganos autónomos de la entidad federativa cuya inserción pretende la accionante. Lo que evidencia lo **infundado** del argumento.

110. Por otra parte, en el proyecto presentado al Tribunal Pleno se propuso conceder la razón a la accionante, en los términos siguientes que se citan literalmente:

111. "Sin embargo, lo que sí genera confusión sobre quiénes son los sujetos obligados a observar la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí y, consecuentemente, una discordancia con la ley general, es que en la propia definición de sujetos obligados señalada en la aludida fracción XLIX del artículo 4 de la ley local, se hubiese optado por pormenorizar o limitar quiénes sí lo eran, y se pueda entender que están fuera de la observancia de esa ley, las personas físicas y morales que cuenten con archivos privados de interés público, previstas en la fracción LVI del precepto de la Ley General de Archivos en comento.

112. "Así es, no obstante que en los artículos 73 a 75 y 91 a 94 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí,⁴⁶ se les impongan a los particulares

⁴⁶ **"Artículo 73. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general, esta ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, los particulares podrán solicitar al Consejo Estatal de Archivos asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.**

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia estatal y nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la nación.

"El Consejo Estatal de Archivos, convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, los procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"Artículo 74. Los poseedores de documentos y archivos privados de interés público deberán ordenar sus acervos y restaurar los documentos que así lo ameriten, apegándose a la normatividad existente. Los archivos privados de interés público en posesión de particulares en el Estado serán respetados en términos del artículo 76 de la Ley General de Archivos, para lo cual sus titulares deberán cumplir con los requisitos de conservación, preservación y acceso público."

"Artículo 75. En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Consejo Estatal de Archivos, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás



de mérito diversas obligaciones respecto a la conservación, preservación y acceso de sus archivos se entiende que, al definir limitativamente la ley local quienes serán los sujetos obligados implica que, para los que hayan sido excluidos de tal definición, como es el caso de los particulares en mención, sólo les sea potestativo observar los deberes que les fueron precisados en dicho ordenamiento.

113. "Consecuentemente, derivado del referido desfase normativo la aludida diferencia conceptual entre la ley general y la local por la no inclusión expresa de las personas físicas y morales que cuenten con archivos privados de interés público en la referida definición casuística de sujetos obligados, cobra especial relevancia dado que, con ello, no se acata por parte de este último ordenamiento, el principio de jerarquización normativa descrito en el **parámetro de regularidad**, al inobservar los lineamientos establecidos en la Ley General de Archivos lo que, a la vez conlleva a la conculcación del derecho de acceso a la información y a la memoria histórica que sustentan la implementación del Sistema Nacional de Archivos. Por ende, se declara la invalidez de la fracción XLIX del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, pues el legislador deberá adecuar su definición a efecto de incluir a las referidas personas."

114. No obstante, al ser sometida esta propuesta a votación, no alcanzó la votación calificada de ocho votos prevista en el artículo 72 de la ley reglamentaria,

compradores. La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable."

"Artículo 91. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme los criterios que emita el SEDA, el Consejo Estatal de Archivos, o que emanen de esta ley y la demás normativa aplicable."

"Artículo 92. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado al formar parte del patrimonio documental del Estado podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y, en su caso del Consejo Estatal de Archivos, en términos de la normativa aplicable."

"Artículo 93. El SEDA deberá coadyuvar con el Archivo General de la Nación cuando se trate de recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado y que asimismo forme parte del patrimonio documental de la Nación."

"Artículo 94. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el SEDA podrá efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables."



porque sólo siete Ministros votaron por la invalidez. Por tanto, **se desestima la acción por lo que hace a la fracción XLIX del artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.**

115. Por cuanto a la definición de **patrimonio documental**, establecida en la fracción XXXVIII del artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, si bien se señala que ese patrimonio estará conformado con los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y *dan cuenta de la evolución del Estado* (se entiende, refiriéndose al de San Luis Potosí) y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad; no obstante, en esa definición, al retomarse literalmente de la Ley General de Archivos, también hace alusión a aquellos documentos *que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas culturales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil.* Lo cual se estima, sí irrumpe con los postulados derivados de la Ley General de Archivos.

116. Lo anterior, en razón de que la aludida definición, vista en el ámbito de la ley local, extiende sus alcances a otros ámbitos que no corresponden a los del Estado de San Luis Potosí, lo que indebidamente detona, como se desprende de diversos numerales de la ley de la entidad,⁴⁷ desde el condicionamiento de la

⁴⁷ **Artículo 82.** Para efectos de esta ley se entiende por patrimonio documental al conjunto de documentos que no son sustituibles y dan cuenta de la evolución histórica del Estado y de las personas, instituciones o hechos que han contribuido en su desarrollo, cuyo valor testimonial, evidencial o informativo, los reviste de interés general; el cual se integra por los documentos que generen, conserven y posean los sujetos obligados en el ejercicio de sus funciones y los que están en posesión de particulares y cuenten con las características señaladas en este mismo artículo.

"Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley General de Archivos, **los documentos que se consideren patrimonio documental del Estado de San Luis Potosí, son propiedad estatal, de dominio e interés público** y, por tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio al ser bienes muebles con la categoría de bien patrimonial documental, en los términos de las disposiciones aplicables en la materia."

Artículo 83. Para que pueda aplicarse la protección que la ley general otorga al patrimonio documental de la nación, se hará extensiva dicha naturaleza a los documentos que tengan la categoría de patrimonio documental del Estado de San Luis Potosí, siempre y cuando cumplan con la normativa que corresponda."



protección de la Ley General de Archivos, hasta la observancia por parte de los *sujetos obligados* y particulares, de una serie de obligaciones y de múltiples medidas, dirigidas a la preservación y acceso de la información contenida en los archivos que conforman dicho *patrimonio documental*, además de la declaratoria de propiedad estatal de dominio e interés público, lo que invade el ámbito competencial de la Ley General de Archivos e incluso, podría impactar en el de las restantes entidades federativas; por lo que para que tales obligaciones, medidas y consecuencias precisadas, no tengan incidencia en otros ámbitos, resulta suficiente estimar inválido y excluir del concepto de *patrimonio documental*, el que se contemple a aquellos documentos *que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México*. De ahí lo esencialmente *fundado* de los argumentos en estudio, pues la definición sólo debe estar referida a los archivos de los órganos "del Estado de San Luis Potosí y sus Municipios". Por lo que procede **declarar la invalidez** del artículo 4o., fracción XXXVIII, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en su porción normativa "*federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México*".

"Artículo 84. El Ejecutivo Estatal, a través del Consejo Estatal de Archivos en coordinación con la Coordinación Técnica Estatal de Protección del patrimonio cultural, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Periódico o Gaceta Oficial."

"Artículo 85. Para los efectos de la protección del patrimonio documental del Estado de San Luis Potosí se deberá:

"I. Establecer mecanismos para que el público en general pueda acceder a la información contenida en los documentos que son patrimonio documental del Estado;

"II. Conservar el patrimonio documental del Estado;

III. Verificar que los usuarios de los archivos y documentos constitutivos del patrimonio documental del Estado que posean, cumplan con las disposiciones tendientes a la conservación de los documentos; y,

"IV. Dar seguimiento a las acciones que surjan como consecuencia del incumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 86. Los sujetos obligados deberán coadyuvar con el Consejo Estatal de Archivos, en un marco de respeto de sus atribuciones, para promover acciones coordinadas que tengan como finalidad la protección del patrimonio documental de la entidad."

"Artículo 91. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme los criterios que emita el SEDA, el Consejo Estatal de Archivos, o que emanen de esta ley y la demás normativa aplicable."



117. En lo atinente a que en el numeral 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí se deban agregar los conceptos de **consulta de documentos** y de **entes públicos** previstos en el artículo 4, fracciones XIX y XXVI, de la Ley General de Archivos,⁴⁸ cabe precisar que los argumentos resultan **infundados** porque son definiciones que sólo abundan (en el caso de *consulta de documentos*) sobre los controles de acceso a los documentos de archivo a los que, directa o indirectamente, otras disposiciones de la ley local hacen alusión;⁴⁹

⁴⁸ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XIX. Consulta de documentos: A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos;

"...

"XXVI. Entes públicos: A los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los Poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno."

⁴⁹ "Artículo 39. La CEGAIP, de acuerdo con la legislación en la materia, determinará el **procedimiento para permitir el acceso a la información** de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país o para el ámbito regional o local, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;

"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;

"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial; y,

"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.

"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de la CEGAIP a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 56. Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de éstas contará con una ficha técnica de valoración que en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, **condiciones de acceso**, ubicación y responsable de la custodia de la serie o subserie."



y (en el supuesto de *entes públicos*) sobre los órganos de gobierno que forman parte de los sujetos obligados, a los que sólo se hace alusión en dicha ley general, cuando se refiere a los que son *parte del ámbito federal* (por lo que no tiene incidencia en la legislación local) y que tienen el deber de realizar donación de desecho de papel por bajas documentales a la Comisión Nacional de Libros de Texto.⁵⁰ Inclusive, la propia Ley de Archivos Local, no contiene ninguna norma en la que emplee el concepto de "entes públicos", de ahí que no hay razón para incluir una definición de éstos en dicho artículo **4**.

118. Pero, más importante, es que no se trata de omisiones susceptibles de análisis a través de la presente acción pues, no existe el deber de legislar

Artículo 60. Los sujetos obligados deberán adoptar las medidas y procedimientos que garanticen la conservación de la información, independientemente del soporte documental en que se encuentre, observando al menos lo siguiente:

"I. Establecer un programa de seguridad de la información que garantice la continuidad de la operación, minimice los riesgos y maximizar la eficiencia de los servicios; y,

"II. Implementar controles que incluyan políticas de seguridad que abarquen la estructura organizacional, clasificación y control de activos, recursos humanos, seguridad física y ambiental, comunicaciones y administración de operaciones, **control de acceso**, desarrollo y mantenimiento de sistemas, continuidad de las actividades de la organización, gestión de riesgos, requerimientos legales y auditoría."

Artículo 62. Los sujetos obligados podrán gestionar los documentos de archivo electrónicos en un servicio para el almacenamiento de información en espacios electrónicos remotos al lugar de origen de la información. Dicho servicio deberá permitir:

"I. Establecer las condiciones de uso concretas en cuanto a la gestión de los documentos y responsabilidad sobre los sistemas;

"II. Establecer altos **controles de seguridad y privacidad de la información** conforme lo previsto por la normativa aplicable nacional y los estándares internacionales, en la materia;

"III. Conocer la ubicación de los servidores y de la información;

"IV. Establecer las condiciones de uso de la información de acuerdo con la normativa vigente;

"V. Utilizar infraestructura de uso y acceso privado, bajo el control de personal autorizado;

"VI. Custodiar la información sensible y mitigar los riesgos de seguridad mediante políticas de seguridad de la información;

"VII. Establecer el uso de estándares y de adaptación a normas de calidad para gestionar los documentos de archivo electrónicos;

"VIII. Posibilitar la interoperabilidad con aplicaciones y sistemas internos, intranets, portales electrónicos y otras redes; y,

"IX. Reflejar en el sistema, de manera coherente y auditable, la política de gestión documental de los sujetos obligados."

⁵⁰ **Artículo 15.** Los sujetos obligados que son entes públicos del ámbito federal deberán donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, y sin carga alguna el desecho de papel derivado de las bajas documentales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."



para la inclusión de las definiciones de *consulta de documentos* y de *entes públicos*, esto es, no se trata de una *omisión relativa* o *absoluta*⁵¹ derivada de una *competencia de ejercicio obligatorio* para el Congreso de la entidad, en virtud de que, lo que expone el organismo accionante, es una deficiencia legislativa que, considera debe ser subsanada para colmar una laguna normativa en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí. Sin embargo, el deber de armonizar este último ordenamiento con los preceptos de la ley general, no tiene el alcance que se sugiere en el concepto de invalidez de, prácticamente, obligar a replicar el contenido de esta última legislación porque, además de que ello no se advierte del mandato de homologación de las leyes locales a esa ley general, también implicaría atentar contra la autonomía que, incluso, en este último ordenamiento se ha previsto para la regulación de los *Sistemas Locales de Archivos*.

119. En otras palabras, cuando se está en presencia de aquel ámbito en que la ley general *no prescribe de manera clara* la obligación de legislar por

⁵¹ Para efectos del control judicial de omisiones legislativas, sólo puede hablarse de éstas, en sentido estricto, en relación con las que surgen de competencias de *ejercicio obligatorio*, pues tratándose de competencias de *ejercicio potestativo*, más que de una omisión, se trata de un mero no actuar del Poder Legislativo, ya que en estos casos éste tiene la libertad o discreción de apreciar la oportunidad y la necesidad, o no, de ejercerlas, más no el deber de hacerlo. Ver tesis: P./J. 11/2006, de este Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, «con número de registro digital: 175872», de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."



parte de la entidad federativa sino, por el contrario, se trata de aquel otro ámbito del que se advierte que en el ejercicio de la facultad concurrente respectiva, se le ha dotado de cierta autonomía, entonces, la facultad de legislar está imbíbida en un ejercicio potestativo de libertad configurativa y, por ende, no resultaría conducente, a través de un medio de control constitucional de leyes, el análisis sobre si fue o no debido o deficiente ese ejercicio.

120. Lo que se traduciría para el caso que nos ocupa, en la imposibilidad de abordar lo relativo a la falta de inclusión de los conceptos como los de *consulta de documentos* y de *entes públicos*, aunado a que este último sólo tiene incidencia en una obligación prevista para las autoridades federales de realizar ciertas donaciones pero, sobre todo, que no le implicaría al Legislativo Local faltar al deber de *armonizar o unificar la conservación de sus archivos o de desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de su Sistema Local de Archivos* a los previstos en la Ley General para el *Sistema Nacional de Archivos*.⁵²

121. Por lo que, si bien las omisiones legislativas reclamadas podrían dar lugar a la improcedencia de la acción, lo cierto es que su análisis se ha canalizado en el pronunciamiento de fondo, a fin de no incurrir en petición de principio dado que, como se advierte de lo expuesto, la solución de lo planteado tiene ciertas implicaciones con dicho fondo. De ahí que proceda calificar de **infundados** los argumentos respectivos.

⁵² **Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a **cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.**

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional."



Tema 3. La regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí.

122. En lo atinente al **segundo concepto de invalidez**, se aduce que la creación del *Registro Estatal* que se contempla en los artículos 4o., fracción XLI; 11, fracción IV; 76 a 79 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, resulta contradictoria a los postulados establecidos en los artículos 1o., 6o., 16 y 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución, respecto a la creación del *Registro Nacional de Archivos*, que es el único órgano competente para la tarea de obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será resguardado por el Archivo General.

123. Los artículos cuestionados de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí son los siguientes:

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XLI. Registro Estatal: al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí."

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. Inscribir **en el Registro Estatal y** en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo."

"Artículo 76. El Sistema Estatal contará con el **Registro Estatal**, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el SEDA."



"**Artículo 77.** La inscripción al **Registro Estatal** es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal de Archivos y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

"**Artículo 78.** El **Registro Estatal** será administrado por el SEDA, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal de Archivos."

"**Artículo 79.** Para la operación del **Registro Estatal**, el SEDA pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"La información del **Registro Estatal** será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico de la CEGAIP."

124. Como se observa de las disposiciones impugnadas, el *Registro Estatal*, de manera similar a la que se establece para el *Registro Nacional de Archivos*, tiene como objeto obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el *Sistema Estatal de Archivos* (en adelante el SEDA). Además, prevén el deber de los sujetos obligados, de inscribirse en el Registro Estatal y de actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que, para tal efecto, emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional. Sólo no se prescribe en la ley local (con toda claridad) la obligación de realizar esa actualización anual para los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, como sí lo previene la ley general.

125. De igual forma, para la operación del *Registro Estatal*, el SEDA pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática



que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

126. Y se establece que la información del *Registro Estatal* será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (en adelante CEGAIP).

127. Como se anticipó, del comparativo de la legislación estatal con la Ley General de Archivos, se advierte que, prácticamente, aquella reproduce los mismos lineamientos que este último ordenamiento establece para el *Registro Nacional de Archivos*.⁵³

128. Sin embargo, el hecho de implementarse un *Registro Estatal* que duplica las funciones de *obtención y concentración* de información, desborda el propósito que se persigue con la creación del *Registro Nacional de Archivos* porque, precisamente, atenta contra el principal objetivo de la creación de ese registro nacional, que es el evitar que la información archivística se encuentre dispersa y que, al compilarla en un mismo registro o una sola base de datos, se tenga un mejor referente para la optimización de la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones conducentes para la administración de los archivos de todo el país.

⁵³ **Artículo 78.** El sistema nacional contará con el registro nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el archivo general."

Artículo 79. La inscripción al registro nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el consejo nacional."

Artículo 80. El Registro Nacional será administrado por el archivo general, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio consejo nacional."

Artículo 81. Para la operación del registro nacional, el archivo general pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

"La información del registro nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del archivo general."



129. En efecto, conforme se desprende de la Ley General de Archivos,⁵⁴ los *sujetos obligados de la entidad federativa* tienen el deber de inscribir en el *Registro Nacional de Archivos*, la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que les deberá proporcionar el Archivo General. Mientras que la creación de un *Registro Estatal* les representa **a los mismos sujetos obligados de la entidad**, el duplicar innecesariamente, esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el denominado SEDA, con las consecuencias que les acarreará el uso de dos programas informáticos, para el mismo propósito.

130. Aunado a que, conforme lo señala la Ley General de Archivos, en la estructura **orgánica** y **funcional** de los Sistemas Locales de Archivos, las leyes de las entidades federativas deberán ser **equivalentes** a las previstas para el Sistema Nacional de Archivos.⁵⁵ Pero solo se precisa dentro de esos Sistemas

⁵⁴ "Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. **Inscribir** en el registro nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 79. La inscripción al registro nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes **deberán actualizar anualmente la información** requerida en dicho registro nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el consejo nacional."

"Artículo 81. Para la operación del registro nacional, el archivo general pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una **aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información**.

"La información del registro nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del archivo general."

⁵⁵ "Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un **consejo local**, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un **archivo general** como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos **generales o las entidades** especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la **integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes** a las que esta ley otorga al sistema nacional."



Locales, la creación de un *Consejo Local de Archivos* y de un *Archivo General*, sin que se establezca la instauración de un *Registro Estatal*.

131. De lo que se desprende que al legislador local no le era disponible crear un *Registro Estatal* que, incluso, si se emulara en todas las entidades federativas vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos. Lo que evidencia lo **fundado** del concepto de invalidez y la consecuente vulneración al citado sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los derechos de acceso a la información y a la memoria histórica.

132. Por lo que corresponde **declarar la invalidez** de los artículos 4o., fracción XLI; 11, fracción IV y; 76 a 79 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí que regulan y prevén la existencia del Registro de Archivos de la entidad.

Tema 4. Normatividad concerniente al plazo de conservación de los documentos con valor histórico que contengan datos sensibles.

133. Por cuanto hace al **tercer concepto de invalidez**, en éste se plantea que el artículo 37 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es contrario a lo que establece el diverso 36 de la Ley General de Archivos y, por ende, de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución, al determinar el plazo para la conservación de los *documentos con valor histórico* que contengan datos personales sensibles.

134. El precepto cuestionado, es del texto siguiente:

"Artículo 37. Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales. Asimismo, deberá considerarse que, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información



que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

"Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo **similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años**, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo."

135. En el artículo reproducido se regula lo concerniente a los documentos contenidos en archivos con valor histórico y, en la parte de que se duele el accionante se precisa que, de esos documentos, los que contengan datos sensibles,⁵⁶ sólo serán conservados en el archivo de concentración, con acceso restringido, durante un plazo que no excederá de treinta y cinco años, a partir de la fecha de su creación. Mientras que la Ley General de Archivos, en su numeral 36, señala que el plazo para conservación de ese tipo de documentos con valor histórico será de setenta años, como se advierte de la lectura de su último párrafo:

"**Artículo 36.** Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales, de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de esta ley. Asimismo, deberá considerarse que, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

⁵⁶ La mejor referencia de lo que significan los "datos sensibles" la encontramos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en la porción normativa siguiente:

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"**X. Datos personales sensibles:** Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual; ..."



"Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, **conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento**, y serán de acceso restringido durante dicho plazo."

136. La Ley General de Archivos en el aludido artículo 36, reconoce la importancia de los documentos con valor histórico, respecto de los que, opera la regla de máxima publicidad, al no poder clasificarse como reservados o confidenciales, con el objeto de contribuir al ejercicio del *derecho a la verdad* y a la *memoria histórica*, reforzar el marco legal para la promoción y protección de los derechos humanos.⁵⁷

137. Al respecto, el artículo 5o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que no puede clasificarse como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Esta disposición se reitera en la fracción I del artículo 115 de la propia ley.

138. Sin embargo, como se aprecia de la lectura del artículo 36 de la Ley General de Archivos, en su último párrafo, el legislador federal consideró que, no obstante, la publicidad y disponibilidad que debe darse a los documentos de carácter histórico, debe protegerse la información confidencial de quienes aparezcan en tales documentos por lo que, su acceso en el archivo de concentración, tendrá el carácter de restringido, por el plazo de setenta años.

139. Lo que evidencia lo **fundado** de los argumentos en análisis pues, con independencia de que pudiera resultar cuestionable el plazo que indica la Ley General de Archivos;⁵⁸ lo cierto es que al legislador local no contaba con la

⁵⁷ Como fue explicado con mayor amplitud en el *Tema 1. Parámetro de regularidad*.

⁵⁸ Lo cual no es materia de la presente acción, en la que no es impugnada la Ley General de Archivos (lo que incluso resultaría extemporáneo) sino, por el contrario, los planteamientos parten del parámetro de regularidad derivado de ese ordenamiento.



atribución de disminuir el aludido plazo de restricción de acceso a tales documentos de valor histórico, a un máximo de treinta y cinco años.

140. De ahí que debe **declararse la invalidez** del último párrafo del artículo 37 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en la porción que reza "*similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años*", para el efecto de que se considere como plazo el de setenta años, precisado en el numeral 36, último párrafo, de la Ley General de Archivos.

Tema 5. Disposiciones relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico que contengan datos sensibles.

141. Por otra parte, se aduce en el **cuarto concepto de invalidez**, que el artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, conculca lo preceptuado en el numeral 38 de la Ley General de Archivos y, por consecuencia, lo previsto en los artículos 1, 6, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución, en cuanto a la facultad de permitir el acceso a la información de un documento con valor histórico que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos sensibles.

142. El artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí impugnado, es del tenor siguiente:

"Artículo 39. La CEGAIP, de acuerdo con la legislación en la materia, determinará el procedimiento para permitir el **acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles**, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país o para el ámbito regional o local, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;



"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;

"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial; y,

"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.

"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de la CEGAIP a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."

143. Del precepto transcrito, en la parte conducente, es decir, en su fracción I, se advierte que confiere la facultad para que la CEGAIP,⁵⁹ esto es, el órgano garante de la entidad, permita el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que *contenga datos personales sensibles*, de manera excepcional, en el caso en que se *solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país o para el ámbito regional o local*.

144. En primer lugar, debe precisarse que, si bien la norma impugnada pertenece a la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en realidad regula un supuesto en materia de acceso a la información que tiene que ver con una facultad otorgada al citado órgano garante local, por lo que debe ser analizado a la luz del parámetro de regularidad en materia de transparencia y no del correspondiente a la materia de archivos. Este parámetro fue utilizado por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019**,⁶⁰

⁵⁹ Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XII. CEGAIP: la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí; ..."

⁶⁰ Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, en cuanto a este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz



141/2019,⁶¹ 93/2021⁶² y 232/2020,⁶³ en las cuales también se cuestionaron algunas facultades que las leyes de archivos de Colima, Jalisco, Tlaxcala y Tabasco, respectivamente, otorgaban a los órganos garantes locales en materia de transparencia y acceso a la información.

145. En estos precedentes se sostuvo que tanto del análisis de la reforma constitucional en materia de transparencia, como de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su proceso legislativo, se advierte que las entidades federativas, si bien tienen que sujetarse a los principios y bases señalados en esa ley, conservan su potestad legislativa para ampliar, adecuar o perfeccionar las facultades de los órganos garantes locales, siempre y cuando no se aparten de aquellas bases.

146. En efecto, el siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional en materia de transparencia. Entre otras disposiciones, se adicionaron a la Constitución Política del país la fracción XXIX-S al artículo 73 y la fracción VIII al artículo 116, para quedar de la siguiente forma:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁶¹ Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, en cuanto a este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁶² Resuelta el veintiocho de abril de dos mil veintidós, en cuanto a este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de la Larrea votaron en contra.

⁶³ Resuelta el dos de mayo de dos mil veintidós, en cuanto a este tema, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



"**XXIX-S.** Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

"Artículo 116. ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"**VIII.** Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

147. Respecto de las atribuciones con las que deben contar los organismos garantes locales en materia de transparencia, en el proceso legislativo de la reforma constitucional se expuso que se buscaba evitar la asimetría normativa a fin de no menoscabar el ejercicio de los derechos por cuestiones territoriales. De ahí que, por un lado, se establecerían bases, principios, características y condiciones mínimas que tenían que ser previstas y respetadas a nivel local, pero, a la vez, se reconocía y mantenía un ámbito de regulación propio de las entidades federativas para poder perfeccionar, ampliar o complementar.⁶⁴

⁶⁴ Al respecto, véanse: "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, presentada por la senadora Arely Gómez González, (PRI)", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, trece de septiembre de dos mil doce, página 19; "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, veinte de diciembre de dos mil doce, páginas 89, 90, 91, 94 y 96; y el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales,



148. Asimismo, del proceso legislativo para emitir la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se extrae que se buscó uniformar, homologar y armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información, salvaguardando la posibilidad de que las entidades federativas pudieran adecuar dichas condiciones, sin apartarse de ese marco.⁶⁵

149. Dado lo anterior, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que prevé que en la ley federal y en las de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes, de conformidad con lo señalado en el capítulo II "De los organismos garantes" del título II "Responsables en materia de transparencia y acceso a la información".⁶⁶

150. Al respecto, el artículo 42, que se encuentra dentro del capítulo mencionado, establece diversas atribuciones para los organismos garantes federal

de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia", Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 21 de agosto de 2013, páginas 118 y 119.

⁶⁵ Al respecto, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", Cámara de Senadores, Gaceta No. 105, dieciocho de marzo de dos mil quince, página 175.

⁶⁶ **Artículo 37.** Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."



y locales, en el ámbito de su competencia, incluyendo en la fracción XXII, una cláusula que remite a "las demás que les confiera esta ley y otras disposiciones aplicables".⁶⁷

151. Lo cual es congruente con el mandato de establecer los mínimos que deben tener los organismos garantes locales, pero respetando la posibilidad de que las entidades federativas establezcan atribuciones adicionales, siempre y cuando no contravengan las bases y principios de la Ley General de Transparencia, u obstaculicen, menoscaben o imposibiliten el ejercicio del derecho de acceso a la información.

152. A la luz de este parámetro se debe analizar el concepto de invalidez planteado. Así, como se aprecia de artículo impugnado –antes transcrito– efectivamente, contempla un supuesto adicional a los previstos en el artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos. En tanto que el precepto de la ley general permite el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, cuando se solicite para una investigación que se considere relevante para el **ámbito nacional**; el artículo 39, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, lo permite cuando se solicite para una investigación relevante para **ámbito nacional, regional o local**.

153. Lo anterior no resulta inconstitucional pues, como ya se precisó, las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos garantes locales, en términos del artículo 42, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo cual, el solo hecho de que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí amplíe los supuestos en los que el órgano garante local puede permitir el acceso a los documentos referidos, no infringe el parámetro de regularidad constitucional en materia de transparencia.

154. Por otra parte, es importante destacar que la norma impugnada, en tanto contempla supuestos adicionales de acceso a la información a los referidos

⁶⁷ **Artículo 42.** Los organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: ...

"XXII. Las demás que les confieran esta ley y otras disposiciones aplicables." (énfasis añadido)



documentos, constituye una medida que amplía los alcances del derecho de acceso a la información, lo cual resulta acorde con el principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política del País.

155. Además, la norma impugnada prevé una serie de salvaguardas que garantizan que la ampliación del derecho de acceso a la información no se hará en forma tal que pueda afectar otros derechos. En efecto, en el primer párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí impugnado se indica que la autorización que otorguen los órganos garantes locales para el acceso a los referidos documentos se realizará de conformidad con la legislación en la materia, lo que garantiza que se cumplan los procedimientos y se observen los principios en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Asimismo, la fracción I de ese artículo restringe el acceso a los referidos documentos solamente a casos en los que los estudios o investigaciones no puedan realizarse sin acceder a ellos y lo condiciona a que la persona que realice el estudio se obligue por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles.

156. Por todo lo cual, este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez y, en consecuencia, **reconoce la validez** del artículo 39, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

Tema 6. Regulación respecto al grupo interdisciplinario que prevé la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

157. En el **quinto concepto de invalidez**, se argumenta que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en su artículo 50, fracción VIII, vulnera lo previsto en el diverso 50 de la Ley General de Archivos, lo que trasciende en conculcar los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución, en lo atinente a la integración del *grupo interdisciplinario* de esa entidad federativa.

158. Ahora bien, por ser un importante parámetro para la solución de lo planteado en el concepto de impugnación que nos ocupa, es preciso retomar lo establecido en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, que es del tenor siguiente:



"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional."

159. Del precepto transcrito, en lo conducente, se desprende que el Sistema Local de Archivos de cada entidad federativa serán coordinado por el *Consejo Local de Archivos*; que en dicho consejo participarán los Municipios, en los términos de la legislación de cada entidad federativa pero, sobre todo, que **las leyes de las entidades federativas desarrollarán la *integración, atribuciones y funcionamiento* de los Sistemas Locales equivalentes a las que esa ley otorga al Sistema Nacional.**

160. Precisamente esa obligación prevista para el legislador local en el sentido de hacer equivalente su normatividad, en cuanto a la *integración, atribuciones y funcionamiento* del *grupo interdisciplinario* (por formar parte del Sistema Local de Archivos), a lo que, a su vez, regula la Ley General de Archivos para el Sistema Nacional, es importante para resolver lo planteado por la accionante.

161. Lo anterior porque, además de que del precepto de mérito se desprende la intención del legislador federal de reducir al mínimo el ámbito de configuración de su homólogo en las entidades federativas, para dar especial



relevancia a la función unificadora del Sistema Nacional en materia archivística, esencialmente, conlleva a verificar que el artículo 50 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí haya observado la naturaleza, estructura y funcionamiento para el *grupo interdisciplinario* local. Ello, dado que tales aspectos, al haber sido adoptados por la Ley General de Archivos, en su artículo 50, para el *grupo interdisciplinario*, presuponen la forma adecuada para dar viabilidad y operatividad al Sistema Nacional de Archivos conforme a los principios constitucionales que lo rigen, explicados en el *parámetro de regularidad*.

162. En ese orden de ideas, para corroborar si en lo atinente al *grupo interdisciplinario* local, es similar o equivalente lo previsto para su homólogo, en la Ley General de Archivos, resulta ilustrativo el cuadro comparativo siguiente:

Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 50. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de las áreas:</p>	<p>"Artículo 50. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:</p>
"I. Jurídica;	"I. Jurídica;
"II. Planeación y/o mejora continua;	"II. Planeación y/o mejora continua;
"III. Coordinación de archivos;	"III. Coordinación de archivos;
"IV. Tecnologías de la información;	"IV. Tecnologías de la información;
"V. Unidad de Transparencia;	"V. Unidad de Transparencia;
"VI. Órgano Interno de Control;	"VI. Órgano Interno de Control, y
"VII. El responsable del archivo de concentración; y,	<i>No lo prevé</i>
"VIII. Los responsables de los archivos en trámite de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.	"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.



"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado.

"El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."

"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado.

"El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."

163. Aquí cabe retomar brevemente ciertas precisiones que se hicieron en el **marco referencial**, pues es crucial para la resolución del asunto que nos ocupa, el debido entendimiento del mandato de **equivalencia** previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la **integración, atribuciones y funcionamiento**, de los sistemas locales de archivos, lo que no significa el acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, presupone, bajo una concepción funcional que, el legislador, en la configuración del *Sistema Nacional de Archivos*, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y evitar la dispersión documental e informática que fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación, aunado que, de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tenga relevancia histórica.



164. Esa exigencia también implica que las diferencias en la regulación de la integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos no modifiquen sustancialmente o impidan el cumplimiento de las funciones generales que les corresponde cumplir dentro del Sistema Local, de manera que la falta de equivalencia imposibilite, distorsione o entorpezca la coordinación en el *Sistema Nacional de Archivos* y el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en general.⁶⁸

165. Por ende, en razón de lo anterior, es que resultan **fundados** los argumentos en análisis, pues debido a que no fue observada la citada obligación por parte de los legisladores del Estado de San Luis Potosí, de emitir una legislación equivalente a la del *grupo interdisciplinario* nacional, por cuanto hace a lo preceptuado para el suyo, a nivel local implica, para el caso de la fracción VIII del artículo 50 de la ley de la entidad, que los titulares de *las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación* y no sus responsables de archivo de trámite, sean las que integren ese *grupo interdisciplinario estatal*.

166. Por ende, se **declara la invalidez** de la fracción VIII del artículo 50, en la parte que señala: "Los responsables de los archivos en trámite de." de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, para el efecto de que se considere como autoridades integrantes del grupo interdisciplinario de la entidad, a los titulares de *las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación*.

Tema 7. Normativa atinente a las atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero" y del Sistema Estatal de Archivos, del Estado de San Luis Potosí.

167. Por cuanto al **sexto concepto de invalidez**, en éste se plantea que los artículos 34, 64, 65, 66, 67, 76, 78, 79, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 101 y 105 de

⁶⁸ Similar criterio se adoptó por este Tribunal Pleno al resolver en sesiones de tres y cuatro de mayo de dos mil veintiuno las *acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019*, respecto a los que debe entenderse como el deber de emitir regulación equivalente a la de la Ley General de Archivos (en esos asuntos se analizaron la Ley de Archivos del Estado de Colima y la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios en cuanto a su correspondencia con lo establecido en la Ley General de Archivos).



la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, contravienen los numerales 33, 65, 70, 71, 72, 73, 92, 93, 95, 96, 97, 98 y 120 de la Ley General de Archivos y 116, fracción VIII, de la Constitución, en lo concerniente a las atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del *Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero"* y del *Sistema Estatal de Archivos*.

168. Ahora bien, como ha sido reiterado, en cuanto a la **integración, atribuciones y funcionamiento** del Sistema Local de Archivos, existe mandato de la Ley General en el sentido de que el legislador del Estado debe expedir una normatividad equivalente a la que, en ese ámbito, se prevé para el *Sistema Nacional de Archivos*, en los términos que han sido explicados.

169. Por su parte, es importante precisar que la legislación estatal en materia de transparencia y acceso a la información, en concreto, la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí**, prevé diversas disposiciones que, en materia archivística, dotan de una naturaleza y atribuciones similares a las del *Archivo General de la Nación*, a la *Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP)*, la cual acorde al artículo 27 de tal legislación, "es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción III del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí; así como por lo previsto en la ley general, esta ley y demás disposiciones aplicables."

170. También destaca en lo atinente a la materia de archivos, lo que en el artículo 34 de dicho ordenamiento se prevé, en cuanto a que el Pleno de la CEGAIP tendrá entre otras, las siguientes atribuciones: "**V.** Nombrar a la persona Responsable del **Sistema Estatal de Documentación y Archivos**, en términos de la Ley en la materia; **VI.** Recibir el Plan Anual de Trabajo del SEDA y su Programa Operativo Anual, para ser considerados en el proyecto del presupuesto de egresos de la CEGAIP; así como el Informe Anual de actividades del Sistema Estatal de Documentación y Archivos, en el mes de septiembre, para su integración al informe anual de actividades de la CEGAIP. **XXVI.** Promover la capacitación, actualización



y habilitación de los servidores públicos, responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, de la acción de protección de datos personales, de archivo y sistematización; desarrollar programas de difusión y educación cívica; y establecer convenios de cooperación con el propósito de hacer más eficaz y eficiente el desempeño de las funciones asignadas por esta ley."

171. Asimismo, en el artículo 3 de la ley en cita, se dispone que se entiende por "XXXII. SEDA: el Sistema Estatal de Documentación y Archivos dependiente de la CEGAIP."

172. También, en la referida Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, se establece en su artículo 50, que: "El Sistema Estatal de Documentación y Archivos, llevará a cabo las acciones que determine el Pleno en la materia que le compete conforme a los objetivos y atribuciones previstas en esta ley, así como en la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí; y conforme al ordenamiento que refiere la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tratamiento de los archivos se hará conforme a los ordenamientos que refiere el párrafo anterior."

173. En el diverso numeral 57 de la ley en cita, se indica que: "Las unidades de transparencia establecerán mecanismos de coordinación permanente entre sí, en el marco del Sistema Estatal de Documentación y Archivos y en los términos establecidos por la ley general, por esta ley, por la CEGAIP, y por las leyes orgánicas y acuerdos de creación de las entidades correspondientes."

174. Además, en el Reglamento Interior de la CEGAIP, se contempla dentro de su estructura orgánica, lo relativo a la Dirección General del SEDA y la Dirección de Vigilancia, Análisis y Gestión Documental.⁶⁹

⁶⁹ **Artículo 8. Estructura orgánica.** Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Comisión contará con la siguiente estructura:

"...

"VI. Dirección General del SEDA, quien tendrá su cargo, las áreas siguientes:

"a) Dirección de Vigilancia, Análisis y Gestión Documental: ..."

Artículo 12. Atribuciones del Pleno. Corresponden al Pleno:



175. Así tenemos que, en el Estado de San Luis Potosí, la CEGAIP es el organismo constitucional autónomo del Estado, garante del derecho de acceso

"...

"XXXIV. Recibir y aprobar el o los programas sobre la operación anual del SEDA;

"XXXV. Conocer de las observaciones que haga el Comité Técnico de Archivos del Estado al informe anual de actividades del SEDA, en términos de la Ley de Archivos del Estado;

"XXXVI. Aprobar las normas y políticas para la administración, seguridad y resguardo de los datos personales, en protección de los sujetos obligados que el SEDA le proponga;

"XXXVII. Aprobar los lineamientos en materia de recepción y trámite de consultas, así como los formatos para la solicitud de información pública y para la protección de datos personales, que le proponga el SEDA;

"XXXVIII. Aprobar a propuesta del director general del SEDA, las medidas de apremio o en su caso las sanciones pecuniarias a los servidores públicos, por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias así como a los lineamientos en vigor que conozca con motivo del ejercicio de sus facultades; previa sustanciación de los procedimientos establecidos tanto (sic) en las leyes;

"XXXIX. Aprobar el establecimiento de la red de coordinación interinstitucional que integre todos los archivos históricos y de gestión que formen parte de los entes obligados;

"...

"XL. Aprobar los esquemas y ejercicios de evaluación de las entidades públicas y partidos políticos respecto del cumplimiento de sus obligaciones en materia de archivos conforme a las obligaciones establecidas en la Ley de Archivos del Estado;

"XLI. Aprobar los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados;

"XLII. Instruir al director general de SEDA, la práctica de visitas de verificación a los entes obligados, para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de integración, sistematización, resguardo y conservación de archivos, documentos e información pública; de administración, seguridad, resguardo y transferencia de datos personales; y de información que deba difundirse de oficio;

"XLIII. Ordenar la práctica de investigaciones sobre las violaciones a la Ley de Archivos del Estado y sobre violaciones en materia de datos personales;

"XLIV. Remitir al director general del SEDA, las resoluciones, acuerdos y demás determinaciones que se consideren relevantes para el adecuado funcionamiento del SEDA. ..."

"Artículo 30. Atribuciones. Sin perjuicio de las atribuciones que les establece la ley, los Comisionados contarán con las siguientes:

"...

"II. Llevar a cabo actividades de promoción, difusión e investigación, de la cultura de acceso a la información, de la conservación de archivos y de la protección de datos personales, en los términos que establece la ley; ..."

"Artículo 35. Naturaleza. El SEDA es el órgano dependiente de la Comisión, responsable de aplicar las regulaciones que se establezcan en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de los sujetos obligados; para regular y supervisar la función archivística y el eficiente desarrollo de la administración de documentos y organización de archivos en el Estado.

"Además, el SEDA vigilará el cumplimiento de la Ley de Archivos del Estado."

"Artículo 36. Atribuciones. Son atribuciones del **director general del SEDA:**

"I. Aplicar las disposiciones legales y administrativas en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de los sujetos obligados;



a la información y protección de datos personales, que además *cuenta con atribuciones en materia de archivística*, las cuales ejercerá por conducto de la

"II. Proponer al Pleno de la Comisión los lineamientos y criterios técnicos para organizar y sistematizar la integración, administración y resguardo de los archivos de trámite y los archivos históricos;

"III. Considerar, para efectos de emitir los lineamientos a que se refiere la fracción anterior, las opiniones técnicas de las unidades de información de los sujetos obligados;

"IV. Proponer al Pleno de la CEGAIP, las medidas de apremio o en su caso las sanciones pecuniarias a los servidores públicos, por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias así como a los lineamientos en vigor que conozca con motivo del ejercicio de sus facultades; previa sustanciación de los procedimientos establecidos tanto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí, como en la Ley de Archivos del Estado;

"V. Coordinar regular y supervisar, a través de las (sic) dirección que le es adscrita, a las Unidades de Transparencia integradas en cada entidad para cumplir las disposiciones de la ley en materia de documentación y archivo, datos personales e información que deba difundirse de oficio;

"VI. Establecer y operar la red de coordinación interinstitucional que integre todos los archivos históricos y de gestión que formen parte de los sujetos obligados;

"VII. Elaborar y proponer al Pleno de la Comisión para su aprobación, los esquemas y ejercicios de evaluación de las entidades públicas y partidos políticos respecto del cumplimiento de sus obligaciones en materia de archivos conforme a las obligaciones establecidas en la Ley de Archivos del Estado;

"VIII. Aprobar y registrar, previa aprobación del Pleno de la Comisión, los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados;

"IX. Estar presente, en la valoración y aprobación de las bajas documentales que realice el Comité Técnico de Archivos conforme a lo establecido por la ley de la materia;

"X. Proponer al Pleno para su aprobación, los lineamientos y criterios técnicos en materia de clasificación, desclasificación, administración, resguardo y archivo de información reservada;

"XI. Proponer al Pleno para su aprobación, las normas y políticas para la administración, seguridad y resguardo de los datos personales, en posesión de los sujetos obligados;

"XII. Proponer al Pleno para su aprobación, los lineamientos en materia de recepción y trámite de consultas, así como los formatos para la solicitud de información pública y para la protección de datos personales;

"XIII. Proponer al Pleno para su aprobación los estudios, investigaciones y publicaciones en las materias de su competencia;

"XIV. Practicar las visitas de verificación ordenadas por el Pleno de la Comisión a los sujetos obligados, para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de integración, sistematización, resguardo y conservación de archivos, documentos e información pública; de administración, seguridad, resguardo y transferencia de datos personales; y de información que deba difundirse de oficio;

"XV. Requerir, previo acuerdo del Pleno de la Comisión, a los sujetos obligados, la presentación de información y documentación para verificar en las oficinas de la Comisión el cumplimiento de sus obligaciones en materia de integración, sistematización, resguardo y conservación de archivos, documentos e información pública; clasificación y desclasificación de información reservada o confidencial; de administración, seguridad, resguardo y transferencia de datos personales; y, de información que deba difundirse de oficio;



Dirección General del Sistema Estatal de Documentación y Archivo (SEDA) (y su Dirección de Vigilancia, Análisis y Gestión Documental), como unidad adminis-

"XVI. Requerir de los sujetos obligados los informes y documentos que le resulten necesarios para el ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias;

"XVII. Ordenar a los sujetos obligados, en los casos particulares el acceso a la información clasificada por éstos como reservada y confidencial, para determinar su debida clasificación o desclasificación, o ampliación del plazo de reserva, previo acuerdo por el Pleno de la Comisión;

"XVIII. Proponer al Pleno la imposición de sanciones pecuniarias a los servidores públicos por infracciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a la Ley de Archivos del Estado y a las demás disposiciones legales o reglamentarias, así como los lineamientos en vigor, que conozca con motivo del ejercicio de las facultades a que se refieren las fracciones XIV y XV de este artículo,

"previa sustanciación del procedimiento administrativo previsto en el artículo 116 de la ley;

"XIX. Proponer al Pleno y una vez aprobados ejecutar los programas de capacitación en materia de integración, sistematización, resguardo y conservación de archivos, documentos e información pública; de administración, seguridad, resguardo y transferencia de datos personales; y, de información que deba difundirse de oficio. Además de promover cursos de capacitación, actualización y profesionalización del personal de archivos que requiera de ello;

"XX. Investigar de oficio o a petición de terceros sobre las violaciones a la Ley de Archivos del Estado;

"XXI. Certificar los plazos derivados del desahogo de los procedimientos sustanciados en el ejercicio de sus atribuciones; y,

"XXII. Las demás que le establezcan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Archivos del Estado, el presente reglamento y las que le sean encomendadas por el Pleno."

"Artículo 37. Atribuciones. Son atribuciones de la **Dirección de Vigilancia, Análisis y Gestión Documental:**

"I. Supervisar la aplicación de los lineamientos y criterios técnicos para organizar y sistematizar la integración, administración y resguardo de los archivos de trámite y los archivos históricos por parte de los entes obligados;

"II. Supervisar la organización de archivos por parte de los sujetos obligados;

"III. Supervisar el expurgo documental en los sujetos obligados que se encuentren en el proceso de autorización del mismo en coordinación con el Comité de Transparencia respectivo y con el Comité Técnico de Archivo;

"IV. Participar en la operación de la red de coordinación interinstitucional que integre todos los archivos históricos y de gestión que formen parte de los sujetos obligados;

"V. Proponer al director general del SEDA la elaboración y actualización de los lineamientos, políticas, criterios técnicos y demás instrumentos necesarios para regular la función archivística en el Estado;

"VI. Proponer al director general del SEDA la elaboración y actualización de los lineamientos en materia de recepción y trámite de consultas de la documentación contenida en los archivos públicos;

"VII. Realizar, previo conocimiento del director general del SEDA, las visitas de verificación en las oficinas de los sujetos obligados, para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de integración, sistematización, resguardo y conservación de archivos;

"VIII. Elaborar el estudio y dictamen del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados que en materia de integración, sistematización, resguardo y conservación de archivos, documentos e información pública; que hayan sido aprobados por el Pleno de la Comisión;



trativa que depende de la CEGAIP, cuyas funciones son: aplicar las disposiciones legales y administrativas en la materia; proponer al Pleno de la CEGAIP los lineamientos y criterios técnicos para organizar y sistematizar la integración, administración y resguardo de los archivos de trámite y los archivos históricos, así como las medidas de apremio o en su caso las sanciones pecuniarias a los servidores públicos, por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias, así como a los lineamientos en vigor que conozca, conforme a la Ley de Archivos del Estado; practicar las visitas de verificación ordenadas por el Pleno de la CEGAIP a los sujetos obligados, para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de integración, sistematización, resguardo y conservación de archivos, proponer al Pleno de la CEGAIP la imposición de sanciones pecuniarias a los servidores públicos por infracciones a la Ley de Archivos del

"IX. Vigilar que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones aplicables en materia de creación, adquisición, entrega, recepción, organización, control, distribución, conservación, custodia, resguardo, restauración, transferencia, selección, depuración, eliminación de documentos, así como las actividades enfocadas a regular, coordinar y dinamizar su uso y divulgación;

"X. Revisar que los inventarios documentales en poder de los sujetos obligados cumplan con las disposiciones legales y administrativas aplicables;

"XI. Corroborar los soportes documentales de los sujetos obligados en los casos que lo estime necesario;

"XII. Investigar de oficio o a petición de terceros sobre las posibles violaciones a las disposiciones legales y administrativas aplicables en materia de documentación y archivo, dando cuenta al director general del SEDA de los resultados de las investigaciones y proponiendo, en su caso, el inicio del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones;

"XIII. Informar al director general del SEDA de hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos en materia de documentación y archivo, y (sic)

"XIV. Llevar a cabo junto con el director general del SEDA, las actuaciones necesarias para la integración y desahogo de los procedimientos iniciados con motivo de violaciones a la Ley de Archivos y sus normas reglamentarias;

"XV. Supervisar la transferencia de archivos en los procesos de entrega recepción de las administraciones públicas, en coordinación con las instituciones legalmente autorizadas para intervenir y validar dichos procesos;

"XVI. Tener a su cargo el Registro Estatal de Archivos;

"XVII. Coadyuvar en la elaboración de los planes y programas de capacitación en materia de archivos, documentación y organización y conservación de soportes documentales;

"XVIII. Llevar a cabo, cuando se presente el caso, la valoración de archivos privados, y proponer al director general del SEDA su inscripción en el Registro Estatal de Archivos, así como la aplicación de las medidas necesarias para su conservación;

"XIX. Las demás que le establezcan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Archivos, el presente reglamento y las que le sean encomendadas por el Pleno y/ o por el director general del SEDA dentro del ejercicio de sus atribuciones legales."



Estado, investigar de oficio o a petición de terceros sobre las violaciones a la Ley de Archivos del Estado; entre otras funciones. Todo ello, en materia archivística y en congruencia con la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

176. Bajo esa tónica –*como se anticipó*– se considera que la CEGAIP ha asumido en el ámbito local, las funciones del *Archivo General del Estado*, como órgano regulador, rector o supervisor en la materia, con libertad de gestión, como órgano que encabeza el *Consejo Estatal de Archivos* y el *Sistema Estatal de Archivos*.

177. Ahora bien, se cuestiona que las disposiciones transcritas de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, no son acordes al ámbito de atribuciones y equivalencia que deriva de la Ley General de Archivos respecto del *Archivo General del Estado* (o su equivalente).

178. Previamente, cabe precisar, que en lo atinente a los numerales 76, 78 y 79 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, no se analizarán los argumentos que, respecto a su inconstitucionalidad, han sido formulados en el apartado que nos ocupa, en virtud de que al resolver el *segundo concepto de invalidez* ha sido declarada su inconstitucionalidad, por contemplar la figura del *Registro Estatal de Archivos*. En lo concerniente al artículo 67, fracción I, del ordenamiento de mérito, por cuestión de método, se reserva su estudio, en virtud que su análisis tendrá lugar cuanto se examine la inclusión del SEDA, en el *Consejo Estatal de Archivos* (*séptimo concepto de invalidez*). Y, por cuanto hace a los artículos 101 y 105 de la legislación en comento, también se reserva su análisis, cuando se proceda al del *noveno concepto de invalidez* en que se cuestiona el *sistema normativo de infracciones administrativas* previsto en la ley local impugnada al que, precisamente, pertenecen tales disposiciones.

179. En ese orden de ideas, en cuanto al examen sobre la equivalencia de atribuciones y, una vez dilucidado que, conforme al sistema de atribuciones adoptado en la entidad federativa, las que corresponderían al *Archivo General del Estado* (similares a las del Archivo General de la Nación), **realmente son las que debiera detentar el CEGAIP**, entonces, resulta ilustrativo un cuadro comparativo para evidenciar cuáles de esas facultades que la Ley General de Archivos prevé



para tal archivo, fueron atribuidas al SEDA y al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero".

Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 34. Los sujetos obligados que no cuenten con archivo histórico deberán promover su creación o establecimiento, mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' previa valoración, o al organismo que se determine de acuerdo con las disposiciones aplicables o los convenios de colaboración que se suscriban para tal efecto."</p>	<p>"Artículo 33. Los sujetos obligados que no cuenten con archivo histórico deberán promover su creación o establecimiento, mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo General, a su equivalente en las entidades federativas o al organismo que determinen las leyes aplicables o los convenios de colaboración que se suscriban para tal efecto."</p>
<p>"Artículo 87. El Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' podrá recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización."</p>	<p>"Artículo 92. El Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas podrán recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización. ..."</p>
<p>"Artículo 88. En los casos en que el Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' considere que los archivos privados de interés público se encuentren en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, deberán establecer mecanismos de coordinación con las autoridades pertinentes, a fin de determinar las vías aplicables para su rescate."</p>	<p>"Artículo 92. ... "En los casos en que el Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas consideren que los archivos privados de interés público se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, éstos podrán ser objeto de expropiación mediante indemnización, en los términos de la normatividad aplicable, a fin de preservar su integridad. ..."</p>
<p>"Artículo 90. Las autoridades estatales y municipales, deberán coordinarse con el SEDA para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos."</p>	<p>"Artículo 93. El Archivo General podrá coordinarse con las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las alcaldías de la Ciudad de México, para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región del país esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos."</p>



<p>"Artículo 91. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme los criterios que emita el SEDA, el Consejo Estatal de Archivos, o que emanen de esta ley y la demás normativa aplicable."</p>	<p>"Artículo 95. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la nación, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme a los criterios que emita el Archivo General y el Consejo Nacional."</p>
<p>"Artículo 92. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado al formar parte del patrimonio documental del estado podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y, en su caso del Consejo Estatal de Archivos, en términos de la normativa aplicable."</p>	<p>"Artículo 96. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General."</p>
<p>"Artículo 93. El SEDA deberá coadyuvar con el Archivo General de la Nación cuando se trate de recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado y que asimismo forme parte del patrimonio documental de la nación."</p>	<p>"Artículo 97. En todo momento, el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables."</p>
<p>"Artículo 94. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el SEDA podrá efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables."</p>	<p>"Artículo 98. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el Archivo General, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables."</p>

180. De las facultades de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí antes enunciadas, se advierte están relacionadas con algunas de la especialidad



que, en materia archivística tiene el aludido *Archivo General*. Sin embargo, del comparativo de atribuciones antes realizado se aprecia que las que debieran corresponder al CEGAIP (conforme a las correlativas que se prevén en los preceptos comparados de la Ley General de Archivos, para el *Archivo General de la Nación* o sus equivalentes), fueron indebidamente atribuidas tanto al SEDA como al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero".

181. Por lo que deberá **declararse la invalidez** de los artículos, 34, 87, 88 y 92, éstos en la porción normativa "*Archivo Histórico del Estado Lic. Antonio Rocha Cordero*"; 90, 91, 93 y 94, en la porción normativa "*SEDA*", para el efecto de que, en lugar de estos últimos organismos, se tenga a la CEGAIP como el organismo facultado para desempeñar tales atribuciones.

182. Por otra parte, también se advierte que, el señalamiento del SEDA, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, implica un desfase en cuanto a que al mismo se le han pretendido atribuir funciones como si el *Sistema Estatal de Archivos* de la entidad **se tratase de un solo organismo** siendo que, dicho sistema, como lo prevé el artículo 64 de la Ley General de Archivos,⁷⁰ debe consistir en **un conjunto orgánico** y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

183. En ese sentido, el hecho de conferir a través de lo establecido en los numerales 64, 65 y 66 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí,⁷¹

⁷⁰ **Artículo 64.** El Sistema Nacional es un **conjunto orgánico** y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del sistema nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el consejo nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la Federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."

⁷¹ **Artículo 64.** El SEDA, es el órgano de la CEGAIP, responsable de vigilar el cumplimiento de la presente ley, y de aplicar las regulaciones que se establezcan en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de los sujetos obligados así como



como si se tratara de un solo organismo, atribuciones que, incluso, no deberían corresponder al *Sistema Estatal de Archivos* de la entidad, **tampoco guardan**

propiciar el desarrollo de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados, dentro de su jurisdicción, cuyo objeto es:

"I. Integrar y vincular, a través de un marco organizativo común, a todas las unidades dedicadas a la administración de servicios documentales en el ámbito gubernamental, a fin de mejorar y modernizar los servicios archivísticos y de la información pública, convirtiéndolos en fuentes esenciales de información, banco de datos del pasado y el presente de la vida institucional y cultural de la entidad;

"II. Normar, regular, coordinar y promover el funcionamiento y uso de los archivos administrativos e históricos y el acervo documental público del Estado, propiciando el desarrollo de medidas permanentes de comunicación, cooperación y concertación entre ellos y con el sector privado; y,

"III. Contribuir al fortalecimiento de las unidades locales y municipales, a través de la organización, preservación, conservación y difusión de la memoria pública del Estado."

"Artículo 65. El SEDA es el órgano especializado en materia de gestión documental de la CEGAIP.

"La CEGAIP elabora su proyecto de presupuesto de egresos contemplará las previsiones de gasto y los recursos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones encomendadas al SEDA."

"Artículo 66. El responsable del SEDA tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Planificar y coordinar las actividades de las áreas de archivo del sujeto obligado en materia de administración de documentos;

"II. Establecer la metodología archivística en la administración de documentos;

"III. Proponer a la autoridad correspondiente del sujeto obligado el anteproyecto de reglamento, así como sus modificaciones;

"IV. Expedir y actualizar los manuales de organización y de procedimientos en materia archivística;

"V. Constituir el consejo encargado de determinar el destino de los documentos de archivo, en los términos previstos por esta ley y el reglamento;

"VI. Proporcionar capacitación para la conservación, organización, difusión y destino de los documentos de archivo;

"VII. Promover y gestionar el enriquecimiento del patrimonio documental;

"VIII. Desarrollar programas de difusión para hacer extensivo a la sociedad el conocimiento y aprovechamiento de los acervos públicos;

"IX. Intervenir en el destino de los documentos de archivo del sujeto obligado;

"X. Promover que los documentos de interés público en posesión de particulares ingresen al patrimonio documental;

"XI. Proponer a la autoridad competente del sujeto obligado, la celebración de convenios y acuerdos con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para la capacitación del personal en materia de administración de documentos e intercambio de conocimientos técnicos y operativos archivísticos;

"XII. Editar y publicar trabajos sobre la materia archivística, así como aquellos de investigación para fomentar la cultura en el Estado; y,

"XIII. Las demás que le señale esta ley, el reglamento y otras disposiciones legales que resulten aplicables."



equivalencia con lo previsto para su homólogo en la Ley General de Archivos, en su numeral 64,⁷² lo que hace patente la inconstitucionalidad de tales disposiciones. Por lo que corresponde **declarar la invalidez** de los citados artículos 64, 65 y 66 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

184. Además de que se advierte que, una de las causas del referido desfase normativo, es que en el artículo 4, fracción XLIII, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí,⁷³ se señala que "SEDA" se entenderá como el *Sistema Estatal de Archivos* siendo que, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, esa nomenclatura (SEDA) también corresponde al organismo denominado como el *Sistema Estatal de Documentación y Archivos* dependiente de la CEGAIP a que se refiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí. Lo que también repercutió en que, en el primer párrafo, del artículo 67, de la ley local,⁷⁴ se pueda entender que el Consejo Estatal de Archivos es

⁷² "Artículo 64. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados. "Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la Federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."

⁷³ "Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XLIII. SEDA: al Sistema Estatal de Archivos San Luis Potosí."

⁷⁴ "Artículo 67. El Consejo Estatal de Archivos es el órgano de **coordinación del SEDA**, que estará integrado por:

"I. El director del SEDA, quien lo presidirá y fungirá como secretario técnico;

"II. El titular del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero';

"III. El titular del Archivo General del Estado;

"IV. El coordinador de Archivos del Poder Judicial;

"V. El coordinador de Archivos del Poder Legislativo;

"VI. Un representante de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí;

"VII. El coordinador de Archivos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

"VIII. Los representantes de los Municipios según lo establecido por el Reglamento del Consejo Estatal de Archivos; y,

"IX. Un representante de los archivos privados.

"La designación de la coordinación de los archivos privados referidos en la fracción IX de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Estatal de Archivos en la que se establezcan



un órgano coordinador del *Sistema Estatal de Documentación y Archivos* (órgano dependiente de la CEGAIP), cuando lo correcto es que tal consejo sólo funja como coordinador del **conjunto orgánico** que conforma el *Sistema Estatal de Archivos de la entidad*.

185. De lo que deriva la **invalidez de la fracción XLIII del artículo 4, además de los artículos 64, 65 y 66** todos de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, para el efecto de que sólo se prevea para el *Sistema Estatal de Archivos*, una disposición similar al artículo 64 de la Ley General de Archivos.

Tema 8. Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí.

186. En el **séptimo concepto de invalidez** se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 19, 31, fracción X, 59, 67 y 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en cuanto a su contravención a lo establecido en los diversos 65, 66 y 71 de la Ley General de Archivos y, por ende, de los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución, para ello, se realizan una serie de argumentos relacionados con la naturaleza y la composición del *Consejo Estatal de Archivos* y sobre la previsión del *Archivo General del Estado*.

187. De inicio, cabe precisar que, por cuanto hace al artículo 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se reserva su análisis, cuando se

las bases para seleccionar al coordinador de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos cinco archivos privados.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Estatal de Archivos, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Serán invitados permanentes del consejo estatal con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Local reconoce autonomía, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Estatal de Archivos, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular.

"Los miembros del Consejo Estatal de Archivos no recibirán remuneración alguna por su participación."



proceda al del *noveno concepto de invalidez* en que se cuestiona el *sistema normativo de infracciones administrativas* previsto en la ley local impugnada al que, precisamente, pertenece tal precepto.

188. Ahora bien, en cuanto a las facultades del *Consejo Estatal de Archivos*, el artículo 67 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, tildado de inconstitucional, es del texto siguiente:

"Artículo 67. El Consejo Estatal de Archivos es el órgano de coordinación del SEDA, que estará integrado por:

"I. El director del SEDA, quien lo presidirá y fungirá como secretario técnico;

"II. El titular del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero';

"III. El titular del Archivo General del Estado;

"IV. El coordinador de Archivos del Poder Judicial;

"V. El coordinador de Archivos del Poder Legislativo;

"VI. Un representante de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí;

"VII. El coordinador de Archivos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

"VIII. Los representantes de los Municipios según lo establecido por el Reglamento del Consejo Estatal de Archivos; y,

"IX. Un representante de los archivos privados.

"La designación de la coordinación de los archivos privados referidos en la fracción IX de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Estatal de Archivos en la que se establezcan las bases para seleccionar al coordinador



de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos cinco archivos privados.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Estatal de Archivos, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Serán invitados permanentes del Consejo Estatal con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Local reconoce autonomía, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Estatal de Archivos, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular.

"Los miembros del Consejo Estatal de Archivos no recibirán remuneración alguna por su participación."

189. Conforme a lo transcrito, la legislación estatal prevé, al *Consejo Estatal de Archivos*, como un órgano coordinador del SEDA y, se especifica en las diversas fracciones del numeral en comento, su composición, la cual es cuestionada por el organismo garante actor.

190. Como ha sido reiterado, en cuanto a lo orgánico y funcional del Sistema Local de Archivos, existe mandato de la Ley General en el sentido de que el legislador del Estado debe expedir una normatividad equivalente a la que, en ese ámbito, se prevé para el Sistema Nacional de Archivos. Lo que implica verificar que el artículo 67 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí haya asimilado, precisamente, funcional y orgánicamente para el Consejo Local, lo que la Ley General establece en su artículo 65, para su homólogo, esto es, para el Consejo Nacional de Archivos, en cuanto a su naturaleza, integración y funcionamiento, para lo cual resulta ilustrativo el cuadro comparativo siguiente:



Ley General de Archivos	Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí
<p>"Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:</p> <p>"I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá;</p> <p>"II. El titular de la Secretaría de Gobernación;</p> <p>"III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;</p> <p>"IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;</p> <p>"V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;</p> <p>"VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>"VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;</p> <p>"VIII. Un integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;</p> <p>"IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>"X. El titular del Banco de México;</p> <p>"XI. El presidente de cada uno de los Consejos Locales;</p> <p>"XII. Un representante de los archivos privados, y</p> <p>"XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.</p>	<p>"Artículo 67. El Consejo Estatal de Archivos es el órgano de coordinación del SEDA, que estará integrado por:</p> <p>"I. El director del SEDA, quien lo presidirá y fungirá como secretario técnico;</p> <p>"II. El titular del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero';</p> <p>"III. El titular del Archivo General del Estado;</p> <p>"IV. El coordinador de Archivos del Poder Judicial;</p> <p>"V. El coordinador de Archivos del Poder Legislativo;</p> <p>"VI. Un representante de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí;</p> <p>"VII. El coordinador de Archivos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;</p> <p>"VIII. Los representantes de los Municipios según lo establecido por el Reglamento del Consejo Estatal de Archivos, y</p> <p>"IX. Un representante de los archivos privados.</p>



"Los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a que pertenecen.

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Nacional, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Serán invitados permanentes del Consejo Nacional con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Federal reconoce autonomía, distintos a los referidos en las fracciones VII, VIII y IX del presente artículo, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII las suplencias deberán

"La designación de la coordinación de los archivos privados referidos en la fracción IX de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Estatal de Archivos en la que se establezcan las bases para seleccionar al coordinador de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos cinco archivos privados.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Estatal de Archivos, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Serán invitados permanentes del Consejo Estatal con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Local reconoce autonomía, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Estatal de Archivos, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular.



ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna.

"Los miembros del Consejo Nacional no recibirán remuneración alguna por su participación."

"Los miembros del Consejo Estatal de Archivos no recibirán remuneración alguna por su participación."

191. En ese orden de ideas resultan **fundados** los argumentos en análisis pues debido a la citada obligación de los legisladores del Estado de San Luis Potosí de emitir una legislación equivalente a la del *Consejo Nacional*, por cuanto hace a lo preceptuado para su *Consejo Local*, en el transcrito **artículo 67** de la ley local, se debieron incluir, como integrantes del mismo (por así preverlo la Ley General de Archivos, en el citado numeral 65, en sus fracciones II, III, IX y XIII), a los titulares de los órganos de gobierno del Estado de San Luis Potosí, con atribuciones o funciones similares a las que corresponden al **secretario de Gobernación**, al **secretario de la Función Pública** y a la **Auditoría Superior de la Federación**, así como un representante del órgano que emule las funciones **Consejo Técnico y Científico Archivístico**.

192. Mas no así, a uno similar al *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* que establece la fracción VIII del artículo 65 de la Ley General de Archivos, en virtud de que, conforme lo establecen los artículos 59 y 99 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,⁷⁵ dicho instituto cuenta con la facultad exclusiva de prestar el servicio público de información estadís-

⁷⁵ **Artículo 59.** El instituto tendrá las siguientes **facultades exclusivas**:

"I. Realizar los censos nacionales;

"II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y

"III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:

"a. Índice Nacional de Precios al Consumidor; e,

"b. Índice Nacional de Precios Productor.

"Las denominaciones censo nacional o cuentas nacionales no podrán ser empleadas en el nombre ni en la propaganda de registros, encuestas o enumeraciones distintas a las que practique el instituto. Cualquier contravención a lo dispuesto en este párrafo se sancionará en términos de lo dispuesto en el título cuarto de esta ley.

"El instituto podrá producir cualquier otra información de interés nacional cuando así lo determine la Junta de Gobierno, sujeto a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 83 de esta ley."



tica y geográfica. Lo que implica la imposibilidad de que exista un organismo equivalente en el ámbito estatal que, como tal, pueda formar parte del Consejo Local. Lo mismo ocurre con la inviabilidad de incluir a un homólogo del *Banco de México*, al tratarse de un órgano constitucionalmente autónomo a nivel nacional.⁷⁶

193. Ahora, si bien se tiene que en la fracción XVI del artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en las definiciones, se hace mención del **Consejo Técnico** y se precisa que es el *Consejo Técnico y Científico Archivístico*, lo cierto es que en ninguna otra parte de dicho ordenamiento se regula ni se hace alusión al mismo, de ahí la falta de previsión de un representante de ese órgano técnico en el Consejo Local.

194. Por lo que, ante esa omisión legislativa, es menester se integre como parte del Sistema Estatal de Archivos a un órgano técnico, similar al que se encuentra previsto en la Ley General de Archivos, como *Consejo Técnico y Científico Archivístico*.

195. En ese sentido, para la configuración del *órgano técnico local*, el Legislativo Estatal tendrá que emitir una regulación equivalente a la establecida en el artículo 114,⁷⁷ de este último ordenamiento, que establece que el Archivo

"Artículo 99. El Servicio Público de Información Estadística y Geográfica **será prestado en forma exclusiva por el instituto.** Lo anterior, sin perjuicio de que las propias unidades den a conocer la Información que generen identificándola como parte del Sistema. El instituto podrá autorizar que otras instancias de gobierno o particulares, presten el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, conforme a las reglas que al efecto expida la Junta de Gobierno.

"El instituto pondrá la Información de Interés Nacional a disposición de los usuarios a través de Internet, así como en los centros de consulta que al efecto establezca el propio instituto en el territorio nacional. Las consultas que realicen los usuarios a través de los medios previstos en el párrafo inmediato anterior, serán ofrecidas por el instituto en forma gratuita.

"El instituto pondrá a disposición de los usuarios información de la red geodésica nacional, con el objeto de que sus estudios geográficos estén vinculados con la red mencionada."

⁷⁶ Similares razones se emplearon por este Tribunal Pleno, al resolver la *acción de inconstitucionalidad 101/2019*, en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno.

⁷⁷ **"Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.



General contará con un **Consejo Técnico** que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico. El Consejo Técnico estará formado por trece integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional. Y que los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación. Aunado a que uno de sus representantes debe formar parte del aludido Consejo Estatal.

196. Por otra parte, en cuanto a las inconsistencias advertidas por el accionante en lo relativo a los integrantes contemplados para el *Consejo Local*, se aprecia que, en lo referente a la **fracción I del artículo 67** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí en que se prevé que a dicho consejo lo integrará *el director del SEDA, quien lo presidirá y fungirá como secretario técnico*; ello, en ninguna forma guarda correspondencia con lo que se establece para el *Consejo Nacional* en el que el titular del *Archivo General* será quien lo presidirá, mientras que para el Consejo Local la presidencia recaerá en el director del SEDA, siendo que, como ha sido señalado al contestar el *sexto concepto de invalidez*, la CEGAIP sería el organismo análogo que tendría la misma naturaleza del Archivo General de la Nación, como ente especializado en materia archivística.

197. Por ello, la porción normativa en comentario (fracción I), indebidamente hace alusión a las acepciones "*El director del SEDA*" "*y fungirá como secretario técnico*" y, de modo similar a lo que se contempla en la Ley General de Archivos, debió establecer que la citada *presidencia deba ejercerse únicamente por el comisionado presidente de la CEGAIP*.

198. En lo referente a la participación de los Municipios en los Consejos Locales, se estima que la equivalencia que establece el artículo 71 de la Ley

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



General de Archivos es atenuada, en virtud de que de su tercer párrafo se desprende que se otorga un margen de libertad configurativa amplio al señalar que esa participación estará condicionada a los términos de la **legislación** de la entidad federativa respectiva.

199. Sin embargo, como lo aduce el organismo accionante, resulta que la referencia que hace el aludido precepto a la *legislación* de cada entidad federativa, debe entenderse en un sentido formal, dado que lo congruente con el ejercicio de atribuciones concurrentes, como lo es la materia archivística, es que sea el Legislativo Estatal y no otra autoridad, la que emita la normatividad que determine la forma en que tendrán participación los Municipios de un Estado. Por lo que, el hecho de que en la **fracción VIII del artículo 67** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se delegue esa atribución a un diverso órgano normativo que expida el Reglamento del Consejo Estatal de Archivos, resulta contraventor de la Ley General de Archivos.

200. En ese orden de ideas, similar a lo que se precisó en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019** y acorde a los efectos que fueron precisados en la diversa **acción de inconstitucionalidad 232/2020**, al advertirse omisiones y deficiencias análogas en la regulación del Consejo Local de Archivos respectivo, es que se **declara la invalidez** de la totalidad de los preceptos que integran el **capítulo II, del título cuarto**, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, que abarca los **artículos 67 a 72**, dado que declarar la invalidez parcial sería insuficiente para subsanar los vicios identificados.

201. Finalmente, por cuanto a que se tenga a la CEGAIP como el aludido ente especializado homólogo al Archivo General de la Nación, también presentan la misma inconsistencia los **artículos 19, 31, fracción X y 59** de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, por la alusión que hacen al "*Archivo General del Estado*", cuando debieron señalar al CEGAIP, a efecto de que dicha legislación local guardara congruencia con el propio sistema implementado en la misma y observara la armonización normativa con la Ley General de Archivos; toda vez que, en dichas normas se da un tratamiento al "Archivo General del Estado" que corresponde a atribuciones y/o actividades que debieran corresponder al CEGAIP, con excepción del artículo 67, fracción III, que da participación como miembro del Consejo Local de Archivos a dicho Archivo General del



Estado que no guarda equivalencia con el artículo 65 de la ley general. Por ende, procede **declarar la invalidez** de tales preceptos para que sea eliminada cualquier alusión que se haga al "*Archivo General del Estado*" y se señale a la CEGAIP, a efecto de que dicha legislación local guarde congruencia con el propio sistema implementado en la misma y, sobre todo, para que observe la armonización normativa con la Ley General de Archivos.

Tema 9. Lo concerniente a algunas disposiciones que regulan los archivos privados de interés público, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

202. En el **octavo concepto de invalidez**, se cuestiona el contenido de los artículos 73, 75, 87 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, por cuanto a la vulneración de lo señalado en la Ley General de Archivos y, por consecuencia de lo previsto en los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución en cuanto a la regulación de los *archivos privados de interés público*.

203. Los preceptos cuya regularidad constitucional se cuestiona son los siguientes:

"Artículo 73. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general, esta ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, los particulares podrán solicitar al **Consejo Estatal de Archivos** asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia estatal y **nacional**, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la nación.

"El **Consejo Estatal de Archivos**, convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, los procedimientos, condicionantes



y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"**Artículo 75.** En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al **Consejo Estatal de Archivos**, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores. La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable."

"**Artículo 87.** El Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' podrá recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización."

"**Artículo 89.** En términos del artículo 92 de la Ley General de Archivos, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el **Consejo Estatal de Archivos** designará un representante para que forme parte del Consejo Nacional que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."

204. Los anteriores preceptos prevén lo relativo a los *documentos de interés público* y, define como tales, a los documentos o archivos, cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia estatal y nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la nación.

205. Por su parte, la Ley General de Archivos regula los *archivos privados de interés público*, y los describe como aquellos que resultan de importancia y relevancia para el conocimiento de la historia nacional.

206. Al respecto, dicha ley general prevé una serie de facultades del Archivo General de la Nación, en cuanto a estos archivos se refiere y establece ciertas facultades de coordinación y cooperación de los equivalentes al Archivo General



en las entidades federativas, con respecto a los *archivos privados de interés público*, tal como lo hace el artículo 92, que establece:

"Artículo 92. El Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas podrán recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización.

"En los casos en que el **Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas** consideren que los archivos privados de interés público se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, éstos podrán ser objeto de expropiación mediante indemnización, en los términos de la normatividad aplicable, a fin de preservar su integridad.

"Para efectos de lo establecido en el párrafo anterior, deberá conformarse un Consejo integrado por un representante del Archivo General, un representante del archivo estatal correspondiente, dos representantes de instituciones académicas y el consejero representante de los archivos privados en el Consejo Nacional, quienes emitirán una opinión técnica, la cual deberá considerarse para efectos de determinar la procedencia de la expropiación."

207. Al respecto resultan **fundados** los argumentos del accionante en virtud de que, al establecerse para el *Consejo Estatal*, en los artículos 73, 75 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, **facultades que debieran corresponder al CEGAIP**, como organismo homólogo al Archivo General de la Nación, se deja de observar lo que, respecto a esa competencia equivalente prevén los numerales 75, 77 y 92 de la Ley General de Archivos. De lo que deriva **la invalidez de dichas disposiciones de la legislación estatal** para efectos de que se elimine de ellas toda alusión que se hace al "*Consejo Estatal de Archivos*" y, en su lugar, tenga al *CEGAIP* como el organismo competente.

208. Ahora, en lo atinente al cuestionamiento del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se advierte que es **infundado** el argumento que, sobre la inconstitucionalidad dicha porción normativa se alega, por involucrar en su definición de *archivos privados de interés público* a aquellos relacionados con la *historia nacional*; ello, en virtud de que tratar de limitar esa definición –como lo pretende el accionante– a la historia



estatal, resultaría artificioso, dado que no puede estimarse que los acontecimientos históricos de la entidad sean ajenos a lo que también es relevante para la historia nacional y viceversa.

209. Finalmente, en cuanto a la inconstitucionalidad alegada del artículo 87 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en cuanto a la inclusión del *Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero"*, su invalidez ha sido determinada al resolver lo planteado en el *sexto concepto de invalidez*, precisamente, por considerar indebidamente a esa institución, en lugar de la que resulta equivalente para el Archivo General Estatal, es decir, a la CEGAIP.

Tema 10. La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, sobre la determinación de las infracciones administrativas "graves" y "no graves" y la imprecisión de la configuración de una falta administrativa.

210. Respecto al **noveno concepto de invalidez**, en que se precisa que el artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es omiso en establecer qué faltas serán "graves" y cuáles "no graves" y algunas hipótesis de faltas administrativas que señala la Ley General de Archivos, así como la imprecisión de los sujetos que efectivamente pueden incurrir en responsabilidad administrativa, con lo que se contravienen los numerales 116 y 118 de la Ley General de Archivos y, por ende, los diversos 1o., 6o., 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109, 124 y 133 constitucionales. Se estima que resulta **fundado** dicho planteamiento.⁷⁸

211. En efecto, el artículo 109 de la Constitución Federal prevé las sanciones para los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado; respecto de las faltas administrativas graves señala que serán

⁷⁸ El estudio de este concepto de invalidez se sustenta en las razones precisadas por este Alto Tribunal al resolver la *acción de inconstitucionalidad 101/2019*, resuelta en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno. Cabe aclarar que en la citada acción de inconstitucionalidad al igual que en la presente acción, si bien aborda el tema de las infracciones administrativas en materia archivística, la diferencia con lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad *141/2019*, resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, es que en aquella no se resolvió la "omisión" de replicar en la ley local, las infracciones previstas en la Ley General de Archivos, sino sólo lo relativo a *la falta de previsión sobre cuáles conductas de las ya establecidas en la ley local, serían las graves y cuáles las no graves*.



investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente; por otro lado, las demás faltas y sanciones administrativas, es decir, las no graves, serán conocidas –investigadas y sustanciadas– y resueltas por los órganos internos de control.⁷⁹

212. Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas estableció al respecto lo siguiente:⁸⁰

⁷⁹ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. ..."

⁸⁰ **Artículo 10.** Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley. ..."

Artículo 11. La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. ..."

Artículo 12. Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley."

Artículo 13. Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves sustanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta ley, a fin de que sea el tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."



- Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tienen a su cargo la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

- En caso de que los hechos u omisiones sean calificados como faltas no graves serán competentes los mismos órganos para iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas.

- La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.

- El Tribunal de Justicia Administrativa competente será el encargado de resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares.

- La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, en caso de que detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta a los órganos internos de control correspondientes para que actúen conforme a sus competencias.

- De lo anterior, se observa claramente que la calificación de "gravedad" o "no gravedad" es un aspecto que trasciende directamente en la determinación de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas respectivo.

213. Ahora bien, el organismo accionante cuestiona la validez de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, cuyo sistema normativo en materia de responsabilidades administrativas está conformado por sus artículos 99 a 111. Estos preceptos versan sobre la implementación de un sistema de responsabilidades administrativas, específicamente:

- Establecen diez supuestos de "infracciones" administrativas.⁸¹

⁸¹ **Artículo 103.** Las sanciones que imponga la CEGAIP son independientes a las establecidas por otros ordenamientos, y se aplicarán de acuerdo a los siguientes supuestos:



- Disponen que las infracciones administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, **cometidas por servidores públicos**, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según corresponda.⁸²

- Detallan que, si las infracciones administrativas **son cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos** serán sancionadas por

"I. Al servidor público que incumpla cualquiera de las disposiciones de esta ley, se le sancionará con cincuenta a quinientos días de la unidad de medida y actualización vigente;

"II. Todo servidor público que al separarse de su empleo, cargo o comisión, omita la entrega de algún documento y/o registro, será sancionado con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

"III. Los sujetos obligados que no cuenten con las instalaciones adecuadas para el resguardo de sus archivos administrativos e históricos, serán sancionados con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

"IV. El servidor público que maneje documentos o registros históricos, que por dolo o negligencia les causen daño o los mutilen, será sancionado con quinientos a mil quinientos días de la unidad de medida y actualización vigente;

"V. El servidor público que con dolo o negligencia destruya o extravíe documentos, será sancionado con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

"VI. Quien intervenga en la restauración de documentos históricos, sean servidores públicos o particulares, que valiéndose de esta actividad altere la información contenida en los mismos para beneficio o perjuicio propio o de un tercero, será sancionado con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

"VII. La eliminación de documentos públicos se realizará con estricto apego a lo establecido por esta ley y reglamentos respectivos. Quien infrinja sus disposiciones estará atentando contra el Acervo Documental Propiedad del Estado y será sancionado con multa de quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

"VIII. Los usuarios de los archivos administrativos que marquen o mutilen documentos, serán sancionados con multa de quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente;

"IX. Los usuarios de los archivos administrativos e históricos que destruyan, extravíen o sustraigan algún documento, serán sancionados con quinientos a mil días de la unidad de medida y actualización vigente; y,

"X. Queda fuera del comercio y, por ende, prohibida la enajenación de los documentos y registros del Acervo Documental Propiedad del Estado, por lo que se sancionará a quien incurra en la falta con multa de mil a tres mil días de la unidad de medida y actualización vigente."

⁸² "Artículo 99. Las infracciones administrativas a que se refiere este título o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de San Luis Potosí; observando para ello los procedimientos y recursos presentes en dicha ley."



las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.⁸³

- Precisan que podrá requerirse a los sujetos obligados, el cumplimiento de lo establecido en dicho ordenamiento, en un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días hábiles para atender a las observaciones realizadas y, si no lo hacen, se procederá a aplicar las sanciones que se establecen en esa ley.⁸⁴

- Prevén que las multas que se impongan tendrán el carácter de créditos fiscales y se harán efectivas a través de las ventanillas o funcionarios habilitados para tal efecto. Además de que se publicarán mensualmente las sanciones impuestas a los servidores públicos o instituciones responsables.⁸⁵

- Establecen diversas medidas de apremio para que el CEGAIP pueda hacer cumplir sus determinaciones.⁸⁶

- Reconocen que para la imposición de las sanciones y las medidas de apremio valorará la gravedad de la infracción, considerando si el infractor actuó

⁸³ "Artículo 100. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables."

⁸⁴ "Artículo 101. La CEGAIP por conducto del SEDA vigilará que los sujetos obligados cumplan con lo establecido en la presente ley, y requerirá en su caso, a los sujetos que así lo ameriten, para que den debido cumplimiento a lo establecido en ésta, en un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días hábiles para atender a las observaciones realizadas; si no lo hacen, se procederá a aplicar las sanciones que se establecen en este ordenamiento."

⁸⁵ "Artículo 102. Las multas que imponga la CEGAIP tendrán el carácter de créditos fiscales y las hará efectivas a través de sus ventanillas o funcionarios habilitados para tal efecto; debiendo publicar mensualmente las sanciones impuestas a los servidores públicos o instituciones responsables. El producto de las multas se integrará al patrimonio de la CEGAIP y se destinará a programas de infraestructura, conservación, restauración y difusión de los archivos y documentos que formen parte del Registro Estatal de Archivos."

⁸⁶ "Artículo 104. Para hacer cumplir sus determinaciones, y sin menoscabo de las sanciones establecidas en el artículo anterior de esta ley, la CEGAIP aplicará, por su orden, las siguientes medidas de apremio:

"I. Amonestación privada;

"II. Amonestación pública;

"III. Multa de cincuenta a quinientas veces de la unidad de medida y actualización vigente; y,

"IV. Multa de quinientas un a mil veces de la unidad de medida y actualización vigente. Todos los casos de incumplimiento de las determinaciones de la CEGAIP, se harán del conocimiento del superior jerárquico para los efectos de las responsabilidades a que haya lugar."



con dolo o negligencia, las circunstancias en que se produjeron los hechos irregulares, y las consecuencias derivadas de la acción u omisión del infractor. Y que la reiteración en la comisión de las irregularidades, será agravante para la aplicación de las sanciones.⁸⁷

- Establecen un procedimiento en que se dará audiencia al presunto infractor, podrá ofrecer pruebas y la autoridad podrá allegárselas oficiosamente, para dictar la resolución correspondiente.⁸⁸

- Señalan que cuando las conductas detectadas por la CEGAIP puedan constituir un delito, ésta lo denunciará ante el Ministerio Público.⁸⁹

- Prevén el recurso de revisión contra las resoluciones que impongan sanciones pecuniarias.⁹⁰

⁸⁷ **Artículo 105.** Para la imposición de las sanciones y medidas de apremio que correspondan, la CEGAIP a través del SEDA valorará la gravedad de la infracción, considerando si el infractor actuó con dolo o negligencia, las circunstancias en que se produjeron los hechos irregulares, y las consecuencias derivadas de la acción u omisión del infractor. La reiteración en la comisión de las irregularidades, será agravante para la aplicación de las sanciones."

⁸⁸ **Artículo 106.** Para la aplicación de sanciones pecuniarias por infracciones a la presente ley, se seguirá el siguiente procedimiento:

"I. La CEGAIP notificará al presunto infractor la conducta irregular que se le imputa, y se le concederá un término de cinco días hábiles, a efecto de que exprese lo que a su derecho convenga y aporte los medios de prueba que considere necesarios para su defensa; y,

"II. Transcurrido dicho plazo, la CEGAIP analizará las circunstancias de la presunta infracción, la gravedad de la misma, si se obró con dolo o negligencia, la contestación y pruebas ofrecidas, así como las consecuencias derivadas de la acción u omisión del infractor y dictará la resolución correspondiente.

"En esta etapa la CEGAIP podrá allegarse de los medios de prueba que estime necesarios y que conforme a derecho le permitan emitir una resolución objetiva e imparcial. Salvo prueba en contrario, la falta de contestación dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado, siempre que se trate de hechos directamente imputados al presunto infractor."

⁸⁹ **Artículo 107.** Cuando las conductas detectadas por la CEGAIP puedan constituir un delito, esta lo denunciará ante el Ministerio Público."

⁹⁰ **Artículo 108.** Contra las resoluciones de la CEGAIP que impongan sanciones pecuniarias, los afectados podrán interponer el Recurso de Revisión ante la misma CEGAIP, en términos de lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado."



- Precisan la forma en que se valorará la gravedad de la infracción para la imposición de la sanción respectiva.⁹¹
- Establecen que las sanciones se aplicarán sin menoscabo de las responsabilidades penales o administrativas que los infractores contraigan.⁹²
- Prevé para los usuarios los medios de impugnación y procedimientos previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, y la legislación pertinente de donde se desprenderán las infracciones y sanciones aplicables.⁹³

214. De lo que se desprende un sistema de responsabilidades administrativas al interior de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí que, sin embargo, **no hace distinción alguna entre las faltas que serán consideradas graves y las que no**, imprecisión que cobra relevancia al advertirse que no se trata de una mera transcripción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta regula en capítulos diferenciados las faltas graves, no graves, de particulares vinculados con faltas graves y de particulares en situación especial.⁹⁴

⁹¹ **Artículo 109.** Para la imposición de las sanciones y medidas de apremio que correspondan, se valorará la gravedad de la infracción, considerando si el infractor actuó con dolo o negligencia, las circunstancias en que se produjeron los hechos irregulares, y las consecuencias derivadas de la acción u omisión del infractor. La reiteración en la comisión de las irregularidades, será agravante para la aplicación de las sanciones."

⁹² **Artículo 110.** Las sanciones se aplicarán sin menoscabo de las responsabilidades penales o administrativas que los infractores contraigan."

⁹³ **Artículo 111.** En lo referente a asuntos relacionados con el acceso a la información y protección de datos personales bajo la custodia del Archivo General del Estado y el Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' así como otros archivos, el usuario que considere vulnerados sus derechos podrá acogerse a los medios de impugnación y procedimientos señalados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, y la legislación pertinente de donde se desprenderán las infracciones y sanciones aplicables."

⁹⁴ **Ley General de Responsabilidades Administrativas** (título tercero)

Capítulo I. De las faltas administrativas no graves de los servidores públicos

Artículo 49. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley;



215. Este Alto Tribunal considera que, en consecuencia, el sistema reseñado de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí no otorga certeza sobre quiénes serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones del artículo 103 pues, si bien se hace una remisión vaga a la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente ley;

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta ley;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

"X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés. ..."

"Artículo 50. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público."

Capítulo II. De las faltas administrativas graves de los servidores públicos

"Artículo 51. Las conductas previstas en el presente capítulo constituyen faltas administrativas graves de los servidores públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión. ..."

Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

"Artículo 65. Los actos de particulares previstos en el presente capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta ley."



cierto es que la citada ley local debió determinar, en todo caso, si las faltas ahí previstas son graves o no graves para poder hacer una correcta remisión.

216. Lo anterior, no solamente repercute en una posible contradicción con los artículos 49 a 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, anteriormente mencionados sino que, además, **transciende a los aspectos competenciales**, en tanto la calificación de la falta determina el órgano competente para investigar, sustanciar y resolver.

217. En este sentido, conforme a la causa de pedir de la accionante y dado que el vicio de inconstitucionalidad se refirió a una deficiente regulación, es suficiente para que este Alto Tribunal, conforme también lo determinó al resolver la citada **acción de inconstitucionalidad 232/2020**, respecto de un ordenamiento similar, **declare la invalidez del título sexto, que comprende los artículos 99 a 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**, toda vez que si bien prevé que tanto los servidores públicos, como las personas que no lo sean, serán sancionadas por la autoridad competente conforme a las normas aplicables; sin embargo, para determinar esa autoridad competente sería necesario contar con la calificación de la infracción, lo cual, como se explicó, no está previsto en dicho ordenamiento.

Tema 11. La falta de previsión de los delitos en materia archivística en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

218. En otro orden de ideas en el **décimo concepto de invalidez** se plantea lo relativo a la regulación de los *delitos en materia archivística* y se dice que la

"Capítulo IV. De las faltas de particulares en situación especial

"Artículo 73. Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

"A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas a que se refiere el capítulo anterior." (énfasis añadido)



Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, al no prever ciertos delitos, resulta conculcatoria de los artículos 121 de la Ley General de Archivos y 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

219. Antes de determinar si existe una omisión absoluta por parte del legislador local en cuanto a establecer delitos en materia de archivos,⁹⁵ resulta necesario reiterar que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

220. Dicho régimen de concurrencia no implica, necesariamente, que los ordenamientos locales deban realizar una reiteración literal de las disposiciones de la ley general, sino que la armonización implica que las disposiciones normativas atiendan, como mínimo, las bases previstas por la ley marco y que no exista contravención a ellas, a fin de lograr la homogeneidad en el orden jurídico nacional.

221. Ahora bien, los delitos que se aduce debieron contemplarse en la ley local son los previstos en la Ley General de Archivos en las fracciones I a la V de su artículo 121, que conviene reproducir en su integridad para mayor claridad:

"Artículo 121. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;

⁹⁵ Se resuelve el presente concepto de invalidez con base en las razones empleadas por este Tribunal Pleno, al resolver un asunto similar en la *acción de inconstitucionalidad 141/2019*.



"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país; y,

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la nación.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

222. Por su parte en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí sólo se prevén las infracciones administrativas que se precisan en su artículo 103, pero en ninguna parte se hace alusión a conducta alguna que pueda dar lugar a la configuración de un delito.

223. Ahora, a efecto de determinar si existe la referida omisión legislativa de regular los delitos especiales en materia de archivos, debe analizarse, en primer lugar, si el legislador de San Luis Potosí estaba obligado a establecer en su legislación local, los delitos que previó el legislador Federal en la Ley General de Archivos.

224. Como ya se ha precisado, a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se otorgó la atribución al Congreso de la Unión de emitir una **ley general** que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos de la



Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, además de que determinara las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.⁹⁶

225. Con base en esa atribución, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Archivos, que dedicó el título segundo a los "*delitos contra los archivos*", integrado por los artículos 121 a 123. En el primero de ellos, estableció sanción con pena de prisión y multa a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país; y,

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la nación. ..."

226. En el propio precepto, el legislador federal también dispuso una sanción con pena de prisión y multa a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, así declarados previamente por autoridad competente.

⁹⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."



227. Por su parte, en el artículo 122 de la ley general, se estableció que las sanciones contempladas en la ley se aplicarían sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables; y, en el diverso 123, que los tribunales federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en la ley.

228. Sin embargo, las disposiciones a que se ha hecho referencia no establecen la obligación de las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en la ley general de la materia por el legislador federal.

229. Como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia, no conlleva la obligación de las Legislaturas Locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley general.

230. En ese sentido, al no encontrarse obligado el legislador local a establecer los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad, resulta **infundado** el concepto de invalidez relacionado con la omisión de que se trata.

231. Por las consideraciones anteriores, se reconoce la validez de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, al no existir la obligación aducida por la accionante, en cuanto a la previsión de los delitos especiales que establece el artículo 121 de la Ley General de Archivos.

VIII. EFECTOS⁹⁷

232. En virtud del artículo 41, fracción IV, en relación con el 73, ambos de la ley reglamentaria en la materia, este Tribunal Pleno tiene amplias facultades para determinar los efectos que garanticen la plena eficacia de sus resolu-

⁹⁷ En este apartado se adopta la metodología para precisar los efectos de la invalidez, establecida por este Tribunal Pleno, a partir de que resolvió la acción de inconstitucionalidad 101/2019, principalmente.



ciones,⁹⁸ de lo anterior, resulta necesario hacer ciertas precisiones en el caso concreto.

233. A modo de síntesis, en el **tema 2**, se declara la invalidez de la fracción XXXVIII, del artículo 4o. de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en la porción "federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México" y, en su lugar, sólo se tengan en la definición de **patrimonio documental** a los archivos de los órganos "del Estado de San Luis Potosí y sus Municipios".

234. En el **tema 3**, se declara la invalidez: de los artículos 4o., fracción XLI; 11, fracción IV y del 76 a 79 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, por regular y prever la existencia del Registro de Archivos de la entidad.

235. En el **tema 4**, se declara la invalidez del último párrafo del artículo 37 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en la porción que reza "similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años", para el efecto de que se considere como plazo el de setenta años, precisado en el numeral 36, último párrafo, de la Ley General de Archivos.

236. En lo atinente al **tema 6**, se declara la invalidez de la fracción VIII del artículo 50 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en la parte que establece: "Los responsables de los archivos en trámite de", para el efecto de que se considere como autoridades integrantes del **grupo interdisciplinario** de la entidad, a los titulares de las *áreas o unidades administrativas productoras de la documentación*."

237. Respecto al **tema 7**, se declara la invalidez: **1)** de los artículos 34, 87, 88 y 92, en la porción en que hacen alusión al "Archivo Histórico del Estado 'Lic.

⁹⁸ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

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

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Antonio Rocha Cordero" y 90, 91, 93 y 94, en la porción en que se refieren al "SEDA", para que, en su lugar, se tenga a la CEGAIP; y, **2)** del artículo 4o., fracción XLIII, 64, 65 y 66 para que, en su lugar, solo se prevea una disposición similar al artículo 69 de la Ley General de Archivos, que regule el **Sistema Estatal de Archivos** de la entidad. Preceptos todos, cuya invalidez se declara, corresponden a la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

238. En lo atinente al **tema 8**, se declara la invalidez del capítulo II, título cuarto, que contempla los artículos 67 a 72 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí para el efecto de: **1)** incluir, como integrantes del **Consejo Local de Archivos** de la entidad (por así preverlo la Ley General de Archivos, en su numeral 65, fracciones II, III, IX y XIII), a los titulares de los órganos de gobierno del Estado de San Luis Potosí, con atribuciones o funciones similares a las que corresponden al **secretario de Gobernación**, al **secretario de la Función Pública** y a la **Auditoría Superior de la Federación**, así como un representante del órgano que emule las funciones **Consejo Técnico y Científico Archivístico**; **2)** se emita regulación equivalente a la establecida en el artículo 114 de la Ley General de Archivos, para la configuración de un órgano técnico local, homólogo al citado *Consejo Técnico y Científico Archivístico*; **3)** el artículo 67 en su **fracción I**, prescinda de otorgar tanto la presidencia como la Secretaría Técnica del Consejo, *al director del SEDA*, siendo que quien debe presidir ese órgano es el titular de la entidad especializada en materia de archivos que es la *Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP)*, es decir, su comisionado presidente; y, **4)** el artículo 67, en su **fracción VIII**, no delegue la atribución de regular la participación de los Municipios de la entidad a un órgano diverso al Legislativo Estatal, al hacer remisión a "*lo establecido por el Reglamento del Consejo Estatal de Archivos*".

239. También se declara la invalidez de los artículos 19, 31, fracción X y 59 para que sea eliminada cualquier alusión que se haga al "*Archivo General del Estado*" y se señale, en su lugar, a la *Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP)*; preceptos todos, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

240. Por cuanto hace al **tema 9**, se declara la invalidez de los artículos 73, 75, y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en la correspon-



diente porción normativa que hace alusión al "*Consejo Estatal de Archivos*" y, en su lugar, tenga al "*CEGAIP*" como el organismo competente.

241. Finalmente, en lo concerniente al **tema 10**, se declara la invalidez del título sexto, que comprende los numerales 99 a 111; preceptos todos, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí; por las deficiencias advertidas en el **sistema normativo que regula las infracciones administrativas**, al no especificar las faltas que deberían calificarse como "graves" y "no graves" y, por ende, no otorgar certeza sobre quiénes serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones.

242. Consecuentemente, en atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria en la materia,⁹⁹ las declaratorias de invalidez **surtirán sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí; en el entendido de que, por lo que hace a las omisiones y deficiencias mencionadas, se deberá colmar el vacío legislativo advertido, aplicando lo preceptuado en la Ley General de Archivos, hasta en tanto el Congreso Local legisle al respecto, por lo que se le vincula para que a más tardar en el periodo ordinario de sesiones siguiente al en que se le notifique esta ejecutoria, subsane los vicios de inconstitucionalidad en comento.

243. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 4o., fracción XLIX, de la Ley de Archivos para el Estado de

⁹⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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



San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1o., 4o., 19, 31, fracción X, 34, 37, 39, fracción I, 59, 73, 75 y del 87 a 94, salvo en sus porciones normativas precisadas en el resolutivo cuarto, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 4o. fracciones XXXVIII, en su porción normativa "federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México", XLI y XLIII, 11, fracción IV; 19, 31, fracción X y 59, en sus porciones normativas "Archivo General del Estado"; 37, párrafo último, en su porción normativa "similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años", 50, fracción VIII, en su porción normativa "Los responsables de los archivos en trámite de", 64, 65, 66; del capítulo II del título cuarto, que comprende los artículos del 67 al 72; 73, 75, 89, en sus porciones normativas "Consejo Estatal de Archivos"; del 76 al 79; 34, 87, 88, 92, en sus porciones normativas "Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'"; 90, 91, 93, 94, en sus porciones normativas "SEDA"; y la del título sexto, que comprende los artículos del 99 al 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte, las cuales surtirán efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos en esta sentencia, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en los apartados VII y VIII de esta determinación.

QUINTO.—Se vincula al Congreso del Estado de San Luis Potosí para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, subsane los vicios de inconstitucionalidad advertidos en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, de conformidad con el apartado VIII de esta ejecutoria.

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



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad (consistente en determinar como oportuna la demanda respectiva), a la legitimación, a la precisión de la litis y a las causas de improcedencia. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente sobre el apartado de la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad, consistente en declarar infundado el concepto de invalidez alusivo a la publicación de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la inoperancia del concepto de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., fracción XLIX, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de



dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Parámetro de regularidad". El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en reconocer la validez de los artículos 1o. y 4o., salvo su fracción XXXVIII, en su porción normativa "federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí", consistente en reconocer la validez de los artículos 19, salvo su porción normativa "al Archivo General del Estado", 31, fracción X, salvo su porción normativa "o Archivo General del Estado, según corresponda", y 59, salvo su porción normativa "al Archivo General del Estado", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con algunas consideraciones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de los preceptos, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Normativa atinente a las atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y del Sistema Estatal de Archivos, del Estado de San Luis Potosí", consistente en reconocer la validez de los artículos 34, salvo su porción normativa "al Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", 87, salvo su porción normativa "El Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", 88, salvo su porción normativa "el Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", 90, salvo su porción normativa "con el SEDA", 91, salvo su porción normativa "el SEDA", 92, salvo su porción normativa "Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y, en su caso del", 93, salvo su porción normativa "El SEDA", y 94, salvo su porción normativa "el SEDA", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por con-



sideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Normatividad concerniente al plazo de conservación de los documentos con valor histórico que contengan datos sensibles", consistente en reconocer la validez del artículo 37, salvo su párrafo último, en su porción normativa "similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del párrafo último del precepto reclamado, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Disposiciones relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico que contengan datos sensibles", consistente en reconocer la validez del artículo 39, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por razones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Lo concerniente a algunas disposiciones que regulan los archivos privados de interés público, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en reconocer la validez de los artículos 73, salvo sus párrafos primero, en su porción normativa "al Consejo Estatal de Archivos", y tercero, en su porción normativa "El Consejo Estatal de Archivos", 75, salvo su porción normativa "al Consejo Estatal de Archivos", y 89, salvo su porción normativa "el Consejo Estatal de Archivos", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto



0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XXXVIII, en su porción normativa "federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "La regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4o., fracción XLI, y del 76 al 79 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con algunas consideraciones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Normativa atinente a las



atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y del Sistema Estatal de Archivos, del Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4o., fracción XLIII, 64, 65 y 66 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones en cuanto al sentido de su voto, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "La regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez del artículo 11, fracción IV, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez únicamente de su porción normativa "en el Registro Estatal y". La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez de los artículos 19, en su porción normativa "al Archivo General del Estado", 31, fracción X, en su porción normativa "o Archivo General del Estado, según corresponda", y 59, en su porción normativa "al Archivo General del Estado", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Normatividad concerniente al plazo de conservación de los documentos con valor histórico que contengan datos sensibles", consistente en declarar la invalidez del artículo 37, párrafo último, en su porción normativa "similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado "Regulación respecto al grupo interdisciplinario que prevé la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez del artículo 50, fracción VIII, en su porción normativa "Los responsables de los archivos en trámite de", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con razones diversas en cuanto a la fracción I del artículo 67, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez del capítulo II del título cuarto, que comprende los artículos del 67, salvo sus fracciones III, VI y VII, al 72 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. Los



señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez del artículo 67, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con precisiones en cuanto al sentido de su voto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez del artículo 67, fracciones VI y VII, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por razones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de los preceptos, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Lo concerniente a algunas disposiciones que regulan los archivos privados de interés público, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez de los artículos 73, párrafos primero, en su porción normativa "al Consejo Estatal de Archivos", y tercero, en su porción



normativa "El Consejo Estatal de Archivos", 75, en su porción normativa "al Consejo Estatal de Archivos", y 89, en su porción normativa "el Consejo Estatal de Archivos", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. Las señoras Ministras y el señor Ministro Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con algunas consideraciones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de los preceptos, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Normativa atinente a las atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y del Sistema Estatal de Archivos, del Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar la invalidez de los artículos 34, en su porción normativa "al Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", 87, en su porción normativa "El Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", 88, en su porción normativa "el Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", 90, en su porción normativa "con el SEDA", 91, en su porción normativa "el SEDA", 92, en su porción normativa "Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y, en su caso del", 93, en su porción normativa "el SEDA" y 94, en su porción normativa "el SEDA", de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad, Pardo Rebolledo con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad, Piña Hernández con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 11, denominado "La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, sobre la deter-



minación de las infracciones administrativas 'graves' y 'no graves' y la imprecisión de la configuración de una falta administrativa", consistente en declarar la invalidez del título sexto, que comprende los artículos del 99 al 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí; y, 3) precisar que el vacío normativo generado con la declaratoria de invalidez decretada deberá colmarse aplicando, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos hasta en tanto el Congreso Local legisle lo conducente.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de San Luis Potosí para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones, subsane los vicios de inconstitucionalidad advertidos en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

En relación con el punto resolutive sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votaciones que no se reflejan en los puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar infundada la omisión legislativa del concepto de consulta de documentos. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "La falta de previsión de los delitos en materia archivística en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí", consistente en declarar infundada la omisión legislativa atinente a que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte no previó los delitos especiales en la materia. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

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

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos que da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Votos particular concurrente y aclaratorio que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 219/2020.

En sesión de tres de mayo de dos mil veintidós, se resolvió por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada el diecinueve de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.

I. Voto particular

1. En la sentencia se analizó tanto la **oportunidad de la presentación de la demanda**, como los conceptos de invalidez encaminados a impugnar la publicación de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en cuanto a su aducida contravención al artículo 29 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, en relación con los diversos 16 y 17 constitucionales, relativos a los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, por considerar la demandante, que se coartaba a los sujetos legitimados la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad. Ello, porque la accionante estimó que la reproducción en la página electrónica del ejemplar del periódico en que se publicó la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí no ocurrió el mismo día de la publicación impresa.

Respecto al estudio que se hizo de ese planteamiento, respetuosamente, disiento de la decisión alcanzada por la mayoría, en cuanto a que deba calificarse *infundado*. A mi juicio, el calificativo que corresponde a tales argumentos, es el de *inoperantes*.

En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad rige la suplencia de la queja, de manera tan amplia¹ que, en términos generales, no podría concebirse la ino-

¹ Los artículos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevén la suplencia de la queja, son los siguientes: "**Artículo 40**. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios." y "**Artículo 71**. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos



perancia de los motivos de disenso por la deficiencia técnica empleada por la parte accionante, al momento de exponer sus argumentos. En esos casos, si se advierte que lo planteado no resulta viable, corresponde calificarlos de infundados.

Sin embargo, cuando existen otro tipo de impedimentos técnicos, que no se encuentran vinculados con los méritos argumentativos, sino con la imposibilidad de que en un medio de control jurisdiccional como lo es una acción de inconstitucionalidad, puedan ser materia de análisis aspectos que le resulten ajenos o que, de concederse la razón, ningún efecto podría conferírsele a la resolución correspondiente. Lo que debe redundar, necesariamente, en la inoperancia de tales conceptos de impugnación, puesto que esas circunstancias impiden examinar el fondo de lo propuesto en tales planteamientos.

Así, si en la especie se advirtió que, con independencia de que fuese viable analizar a través del presente medio de regularidad constitucional los argumentos relacionados, directamente, con la legalidad de la publicación de la ley impugnada; la finalidad que se buscaba con tal cuestionamiento, ya se había colmado pues, la demanda se tuvo por presentada dentro del plazo legal; por consecuencia, resultan inoperantes tales conceptos de invalidez.

2. No comparto la conclusión alcanzada por la mayoría en relación con el **tema 5** denominado "*Disposiciones relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico que contengan datos sensibles*", en cuanto se sostuvo la validez del artículo 39, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

Considero que el precepto legal citado resulta inconstitucional, porque el correspondiente artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos ya establece una facultad *excepcional* que pueden ejercer los órganos garantes del derecho de acceso a la información tanto nacional como locales, para dar acceso a un documento con valor histórico no transferido a un archivo histórico y que contenga datos sensibles, cuando dicho documento se requiera para un estudio o investigación de relevancia para el país, entendido este supuesto, a mi juicio, como de relevancia a nivel nacional.

humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."



Por tanto, considero que no era disponible al legislador local modificar el supuesto de la ley general, ya dirigido también a los órganos garantes locales, reduciendo el requerimiento relativo a la relevancia de la investigación o estudio, para exigir que sólo fuera para el Estado o Municipio; esto, porque se trata de una norma que regula un supuesto de excepción sobre la información confidencial protegida por el derecho fundamental a la privacidad contemplado en el artículo 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, en cuanto a su dimensión de control de la información personal y, a su vez, como excepción del derecho de acceso a la información pública.

Además, emití el sentido de mi voto en cuanto a este precepto, en congruencia con las premisas sostenidas por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 276/2020² en la que, al hacer referencia al artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos, se estimó que esa norma prevé de manera taxativa los supuestos que, en forma excepcional, deben dar lugar al acceso a la información de un documento como el allí referido; por lo que lo ordenado en dicho numeral es directamente obligatorio para los tres órdenes de gobierno, y es indisponible a las entidades federativas alterar o modificar los supuestos que de manera taxativa fueron establecidos por el Congreso Federal para que, de manera excepcional, se pudiera acceder a ese tipo de documento.

II. Voto concurrente

1. En torno al *parámetro de regularidad* que se analiza en el **tema 1**, la sentencia establece que las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentada y hasta compartida que efectúa el Constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión llamada "ley general."

Mi postura sustancial al respecto es que, en este caso, la competencia concurrente implica que el diseño normativo que adopten los Congresos Locales debe tomar el que precisa esa ley general (la de archivos), para cada órgano, no sólo en lo **estructural** sino también en lo **funcional u orgánico**, procurando emular, en la medida de lo posible, las disposiciones que regulen las atribuciones de cada organismo, **así como su forma de operar en el ejercicio de tales atribuciones.**

² Resuelta en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.



Por ende, estimo necesario precisar que, como se advierte desde el proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce, en materia de transparencia y acceso a la información pública y en la archivística, así como en el proceso del que emanó la propia Ley General de Archivos, en esa materia archivística, la homologación no sólo se limita a generar un sistema normativo marco que dote de criterios y principios uniformes para regular la materia, pues también tiene implicaciones fácticas en la logística y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos* en coordinación con sus correlativos *Sistemas Locales de Archivos*, con el objetivo de **obtener y concentrar información** de los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados.

Entonces, de la interpretación funcional o del debido entendimiento del mandato de *equivalencia* previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la *integración, atribuciones y funcionamiento* de los *Sistemas Locales de Archivos*, no deriva el acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, *presupone*, que el legislador, en la configuración del *Sistema Nacional de Archivos*, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y **evitar la dispersión documental e informática que, incluso, fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación** aunado a que de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tuviera relevancia histórica.

Así, considero que la mayor semejanza que guarden en ese ámbito de equivalencia las legislaciones locales con lo previsto en la Ley General de Archivos garantizará la funcionalidad del *Sistema Nacional de Archivos*.

2. En relación con el **tema 10** denominado "*La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, sobre la determinación de las infracciones administrativas 'graves' y 'no graves' y la imprecisión de la configuración de una falta administrativa*", se declaró la invalidez del título sexto, que comprende los artículos del 99 al 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí. Mi voto fue a favor de la resolución, pero con precisiones en cuanto al parámetro de regularidad específico de este tema.

En efecto, la sentencia declaró fundado el concepto de invalidez, y precisó que el artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí y en general el capítulo relativo, es omiso en establecer qué faltas serán "graves" y cuáles "no graves", lo que se advirtió, trasciende a los aspectos competenciales en



tanto que, la calificación de la falta determina el órgano competente para investigar, sustanciar y resolver. Ello derivado de la interpretación que se realizó de lo establecido en el artículo 109 de la Constitución y el título tercero, capítulo I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que, precisamente, se tomaron como parámetro de regularidad, al normar lo relativo al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Ahora bien, en principio estimo que el parámetro de regularidad que correspondía tomar como sustento para el análisis de las disposiciones cuestionadas, debió partir de las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, así como del mandato de homologación que, en materia archivística, prevé el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ en relación con lo que, respecto a las *responsabilidades administrativas*, prevé la Ley General de Archivos, en su título segundo, capítulo único, libro tercero "De las infracciones administrativas y delitos en Materia de Archivos."

No obstante, no tuve inconveniente en sumar mi voto a las consideraciones de la resolución aprobada, porque finalmente tienen como anclaje una norma constitucional (artículo 109) que en términos generales también conforma el marco fundamental en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

III. Voto aclaratorio

Referente al **tema 3** denominado "*La regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí*", la sentencia declaró, entre otros, la invalidez del artículo 11, fracción IV, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

Mi aclaración sobre este punto consiste en precisar que, si bien sumé mi voto a la declaratoria de invalidez de esta fracción, considero que, en rigor, la porción normativa inválida, *per se*, es la que dice "... en el Registro Estatal y ...", ya que el resto de la fracción se refiere a la obligación de los sujetos obligados de inscribir sus archivos en el registro nacional y, por tanto, ello no resulta inválido y bien pudo prevalecer su validez.

³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



No obstante, no advertí inconveniente en dar mi voto para invalidar toda la fracción, ponderando que, de cualquier modo, esta obligación ya impera para todos los sujetos obligados de los diversos órdenes de gobierno y para cualquier ente privado que tenga archivos de interés público, por así establecerlo el artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos. De modo que este dispositivo queda como fuente de dicha obligación para los sujetos obligados del Estado de San Luis Potosí.

En virtud de lo anterior es que emito los presentes votos particular, concurrente y aclaratorio.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 219/2020.

En sesión de tres de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en la que, entre otras cosas, declaró la invalidez de los artículos precisados en el cuarto punto resolutivo de la ejecutoria, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el diecinueve de junio de dos mil veinte.

En el considerando séptimo se analizó el fondo del asunto, atendiendo a cada uno de los temas planteados.

I. Voto concurrente

En el tema uno se determinó que existe concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos porque la Ley General de Archivos publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, constituye la ley marco en esa materia, pues establece los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto al Congreso Federal.

Como lo he señalado en diversos precedentes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, así como en los distintos asuntos en que se han analizado Leyes de Archivos Locales,¹

¹ De manera reciente, en la acción de inconstitucionalidad 141/2019 resuelta por mayoría de diez votos en el apartado correspondiente, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



considero que el hecho de que la Constitución Federal contenga un mandato para que el Congreso de la Unión emita una ley general de determinada materia a través de la cual distribuya competencias en los distintos ámbitos de gobierno, no significa que se elimine de la Constitución dicha distribución, sino que este aspecto debe analizarse junto con, en este caso, la Ley General de Archivos, para determinar qué pueden hacer las Legislaturas Locales y qué les está vedado, sobre todo porque tal distribución se analiza partiendo de la Constitución Federal.

Tampoco comparto la consideración relativa a que derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Lo anterior, porque con tal consideración se da a entender que las Legislaturas Locales sólo deben replicar la Ley General de Archivos para respetar el sistema, siendo que se estableció que, en respeto al federalismo y a su libertad configurativa, deben adecuar su legislación, pudiendo también ampliarla o perfeccionarla sin contravenir los mínimos de la citada ley general.

En general, considero importante destacar el contenido de la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, relativa al tema de facultades concurrentes o de todas las leyes generales por las que se crean diversos sistemas, conforme al cual el parámetro ha sido fundamentalmente la Constitución, pero, inevitablemente, el mandato contenido en cada ley marco.

Estimo que tal disposición constitucional contiene dos mandatos muy claros y específicos sobre el contenido de la ley general de la materia, pues, por una parte, prevé la obligación del Congreso de la Unión de expedir una ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos, en los tres niveles de gobierno y, por otra, el segundo mandato consiste en que esa ley determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, aspecto que me parece importante al fijar el parámetro de constitucionalidad, porque sobre en el primer mandato la accionante no expuso argumentos de invalidez, ya que la norma local reproduce en su integralidad todos aquellos preceptos de la ley general que están encaminados a la gestión documental y a la administración de los archivos, precisamente, para lograr un sistema homogéneo.



Más bien, la accionante se limita a plantear cuestiones relativas a la parte orgánica, señalando lo que es contrario a la ley marco y haciendo una comparación entre el texto de la ley general y el de la ley local, por ello considero que debe establecerse el parámetro partiendo de que la materia de archivos es concurrente, que las leyes locales deben respetar las bases, principios y procedimientos de la ley general, pero que en la regulación se debe buscar una equivalencia normativa que no es lo mismo a una igualdad o reiteración de preceptos.

Si bien, la ejecutoria hace alusión a dicha equivalencia, lo cierto es que, al resolver los diversos temas propuestos por la accionante, el parámetro que se aplica no es éste, sino el de identidad, pues se llega al absurdo de invalidar normas locales porque el Congreso Estatal no replicó la ley general, lo que evidencia no sólo incongruencia en la decisión, sino también que se soslayan los mandatos contenidos expresamente en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal.

Ejemplo de lo anterior es la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 50, fracción VIII, en su porción normativa "Los responsables de los archivos en trámite de", de la ley de archivos entonces analizada, simplemente porque no replicaba el contenido del diverso 50 de la ley general que prevé como integrantes del grupo interdisciplinario que debe tener cada sujeto obligado a "Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación", y no a tales responsables.

Otro ejemplo lo encontramos en el análisis del artículo 67 de la ley local que prevé la integración del Consejo Estatal de Archivos, y cuya invalidez se decretó por no incluir como integrantes a los titulares de los órganos de gobierno del Estado de San Luis Potosí, con atribuciones o funciones similares a las que corresponden al secretario de Gobernación, al secretario de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, así como un representante del órgano que emule las funciones del Consejo Técnico y Científico Archivístico, tal como lo hace el diverso 65, fracciones II, III, IX y XIII, de la Ley General de Archivos.

Las inconsistencias advertidas radican en que, si en materia de archivos hay concurrencia de facultades y el artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional, sólo prevé los dos mandatos antes mencionados, es claro que no puede exigirse a los Congresos Locales replicar el contenido de la ley general, so pena de invalidar las disposiciones que no lo hagan, o bien, que contengan supuestos distintos, dentro de su ámbito de atribuciones.

De ahí que comparta parcialmente el parámetro de regularidad constitucional fijado en la ejecutoria y aplicado en cada uno de los temas resueltos, pues me



apartado de todas aquellas consideraciones en que se afirma o que hagan pensar que las Legislaturas Locales sólo pueden replicar el contenido de la Ley General de Archivos, en su respectivo ámbito de competencia.

II. Voto particular

Por otra parte, en los temas 6 y 8 se declaró la inconstitucionalidad de las normas ahí analizadas vinculadas con la integración del grupo interdisciplinario que cada sujeto obligado debe tener y la conformación del Consejo Local de Archivos de la entidad, respectivamente.

No comparto dichas declaratorias porque, conforme a lo establecido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, al analizar el sistema de concurrencias de la ley general de la materia debe existir equivalencia normativa, concretamente al interpretar el artículo 70 de la ley general, sin que ello signifique que deba existir una identidad o réplica forzosa de lo establecido en la ley marco, por lo que no comparto la declaratoria de inconstitucionalidad por el hecho de que no se repitan o reiteren de manera idéntica a los integrantes del grupo interdisciplinario, o bien, a los equivalentes de los funcionarios federales que, forzosamente, tengan que formar parte del órgano o la figura del secretario técnico, así como su participación, ni las reglas de suplencia o de remuneración.

Considero importante destacar que los sistemas locales están regulados en la ley general en tres preceptos, como es el artículo 70, que mandata la equivalencia mencionada, y debe recordarse que la Constitución Federal en el numeral 73, fracción XXIX-T, establece el mandato para que el Congreso de la Unión, a través de la ley general, establezca las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, más no de los sistemas locales, razón por la que no puede exigirse a las Legislaturas Locales que repliquen íntegramente la ley marco, en su respectivo ámbito de competencia.

Si bien, pudiera ser deseable que en materia de organización los Congresos Locales regularan de manera similar o replicaran la ley marco, lo objetivamente cierto es que, al no hacerlo, por ejemplo, al no incluir en el consejo local de archivos al símil local del secretario de la Función Pública, no advierto violación a alguna Norma Constitucional, pues, se insiste, la materia de archivos no se federalizó.

Por tales razones voté en contra en dichos apartados.

Finalmente, en el tema nueve, se declaró la invalidez de los artículos 99 a 111 de la ley de archivos local, por no diferenciar la gravedad de las faltas que pueden originar responsabilidad administrativa.



Congruente con mi voto en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 122/2020 y 141/2019, también estoy en contra en este aspecto, pues considero, en esencia, que la falta de precisión de conductas graves y no graves se subsana con el artículo 118 de la ley general que hace esa diferencia, por lo que considero que no hay razón para declarar la inconstitucionalidad del precepto local.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 219/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesión pública celebrada el tres de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 219/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la que se impugnó la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada el diecinueve de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

Presento este voto concurrente, toda vez que, si bien estuve de acuerdo con las consideraciones relativas al **estudio de fondo**, en los subapartados relativos al **tema 3, tema 6, tema 7, tema 8, tema 9 y tema 10**, lo hice por razones distintas o consideraciones adicionales. En ese orden de ideas, abordaré a continuación cada uno de estos temas por separado, así como el criterio de la mayoría y las razones de mi disenso.

I. **TEMA 3. La regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí**

i. **Criterio de la mayoría**

El Pleno declaró la invalidez de los artículos 4, fracción XLI,¹ 11, fracción IV,² y 76 al 79,³ de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, los cuales regulan

¹ **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

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

"XLI. Registro Estatal: al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí; ..."

² "**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán: ...

"IV. Inscribir en el Registro Estatal y en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

³ "**Artículo 76.** El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como



y prevén la existencia del Registro de Archivos de la entidad. Ello, al considerar que no se trata de una materia disponible para el legislador local, ya que la Ley General no prevé el establecimiento y regulación de un Registro Estatal.

Para justificar lo anterior, la sentencia reitera las consideraciones previstas en las acciones de inconstitucionalidad 122/2020⁴ y 132/2019,⁵ en donde se resolvió que las Legislaturas Locales carecen de competencia para implementar Registros Estatales de Archivos, ya que, de lo contrario, se encontrarían en posibilidad de crear tantos registros como entidades federativas. Lo anterior traería como consecuencia un estado de dispersión de la información sobre los sistemas institucionales y los archivos de interés público, similar al que prevalecía previo a la reforma en materia de transparencia y acceso a la información; la cual –debe subrayarse– buscaba unificar o armonizar la materia archivística a nivel nacional.

Por otra parte, la mayoría sostuvo que el mandato de equivalencia entre los Sistemas Locales y el Sistema Nacional establecido en el artículo 71 de la Ley General en la materia no implica el establecimiento y regulación de un Registro Estatal.

ii. Razones del disenso

Como he sostenido en múltiples precedentes, estoy a favor de la invalidez de las disposiciones de la ley local que regulan la creación, integración y funcio-

difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el SEDA."

"**Artículo 77.** La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal de Archivos y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

"**Artículo 78.** El Registro Estatal será administrado por el SEDA, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal de Archivos."

"**Artículo 79.** Para la operación del Registro Estatal, el SEDA pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico de la CEGAIP."

⁴ Acción de inconstitucionalidad 122/2020. Resuelta en este punto en sesión de doce de julio de dos mil veintiuno.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 132/2019. Resuelta en este punto en sesión de dos de septiembre de dos mil veintiuno.



namiento del Registro Estatal de Archivos. Sin embargo, lo hago por razones adicionales, pues considero que los preceptos impugnados no se ajustan a la interpretación que he sostenido del mandato de equivalencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General.⁶

En efecto, en reiteradas ocasiones me he apartado del criterio mayoritario de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el *parámetro de regularidad en materia de archivos*, según el cual se entiende el mandato de equivalencia desde un punto de vista *funcional*, el cual permite diferencias en las legislaciones locales, siempre que éstas no entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional ni su debida coordinación en los sistemas locales. En mi opinión, las diferencias entre las legislaciones locales son admisibles siempre que éstas no alteren el contenido esencial y/o alcance de la disposición correlativa de la ley general.

Con todo, asumiendo este último parámetro, considero que las normas que prevén la implementación del Registro Estatal de Archivos no cumplen con el mandato de equivalencia que he sostenido, en tanto que –como ya ha sido abordado– **la creación de registros locales vaciaría de contenido al Registro Nacional, alterando así el alcance de la figura.**

II. TEMA 6. Regulación respecto al grupo interdisciplinario que prevé la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí

i. Criterio de la mayoría

La mayoría de Ministras y Ministros declaró la invalidez de la fracción VIII del artículo 50 de la Ley de Archivos impugnada,⁷ pues prevé una regulación del grupo

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

⁷ **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 50.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de las áreas:

"...

"**VIII.** Los responsables de los archivos en trámite de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación."



interdisciplinario local distinta a la prevista en el diverso 50, fracción VII, de la ley general,⁸ lo cual transgrede el mandato de equivalencia previsto en el numeral 71 de la Ley General de Archivos. Ello es así, toda vez que en lugar de integrar en dicho grupo a "las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación", tal y como lo dispone el artículo 50, fracción VII, de la Ley General, el legislador local integró a "los responsables de los archivos en trámite de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación."

ii. Razones del diseño

Estoy a favor de invalidar la porción "Los responsables de los archivos en trámite de" del artículo 50, fracción VIII, de la ley local impugnada. No obstante, me separo de las consideraciones.

En primer lugar, coincido con la mayoría de Ministras y Ministros en que el legislador de San Luis Potosí desatendió el mandato de equivalencia previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, toda vez que, en lugar de integrar en dicho grupo a "las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación", tal y como lo dispone el diverso 50, fracción VII, de la ley general, el legislador local integró a "los responsables de los archivos en trámite de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación."

En ese sentido, estoy de acuerdo en que el vicio de constitucionalidad se soluciona invalidando únicamente la porción del artículo 50, fracción VIII, de la ley impugnada que dice "Los responsables de los archivos en trámite de", a fin de que el texto resultante y la integración del grupo interdisciplinario sea equivalente al de la ley general.⁹

⁸ Ley General de Archivos

"**Artículo 50.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control; y,

"**VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación. ...**"

⁹ Ley General de Archivos

"**Artículo 50.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de las áreas:



No obstante, me aparto de las consideraciones, pues nuevamente en este punto la mayoría retomó como parámetro de regularidad la interpretación del mandato de equivalencia del artículo 71 de la Ley General de Archivos a partir de un "criterio funcional", el cual –como he expuesto reiteradamente– no comparto.

III. TEMA 7. Normativa atinente a las atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero" y del Sistema Estatal de Archivos del Estado de San Luis Potosí

i. Criterio de la mayoría

La mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno declaró la invalidez parcial de los artículos 34, 87, 88, 90, 91, 92, 93 y 94, para el efecto de que se suprima toda alusión que se haga al "Archivo Histórico del Estado Lic. Antonio Rocha Cordero" y el "SEDA" y, en su lugar se tenga a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP). La mayoría consideró que dichos preceptos son inconstitucionales, ya que consagran facultades que deberían corresponder a este último órgano –la CEGAIP–. Ello pues –a juicio de la mayoría– se trata precisamente del órgano *equivalente* al Archivo General de la Nación.

ii. Razones del disenso

Si bien estoy de acuerdo con la invalidez de los artículos 34, 87, 88, 90, 91, 92, 93 y 94, lo hago por razones distintas. Además, considero debía declararse la invalidez total y no sólo parcial de las disposiciones impugnadas. Me explico.

Es cierto, como refiere la sentencia, que dichos preceptos confieren atribuciones al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero", así como al Sistema Estatal de Archivos (SEDA), las cuales –conforme a diversos preceptos la Ley General de Archivos– deben corresponder *a la entidad equivalente al Archivo General de la Nación en los Estados*.

No obstante, considero que el problema de dicha regulación no es –como asumió la mayoría– que el legislador debía atribuir tales atribuciones a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis

" ...

"VIII. Los responsables de los archivos en trámite de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación. ..."



Potosí (CEGAIP), por tratarse de la entidad *equivalente* al Archivo General de la Nación. A mi juicio, el problema radicaba más bien en que el legislador de San Luis Potosí no estableció en realidad una entidad "equivalente" al Archivo General como tal, en virtud del mandato de homogeneidad y equivalencia. Ello, de conformidad con el artículo 71 de la ley general, que señala que los Estados deberán prever "la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos."

En efecto, de la lectura de la legislación local se advierte que lo que hizo el legislador local fue más bien *distribuir* las atribuciones que deberían corresponder a un sólo órgano equivalente al Archivo General de la Nación en Estado, entre diversas instituciones, como son la CEGAIP, el SEDA (órgano dependiente de la CEGAIP) y el Archivo Histórico. Incluso, los artículos 19,¹⁰ 31, fracción X,¹¹ 59,¹² 67, fracción III¹³ y 111¹⁴ hacen referencia a un "Archivo General del Estado", aunque sin precisar su integración y funcionamiento. De manera que **no existe, en**

¹⁰ **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 19.** Tratándose de la liquidación o extinción de un sujeto obligado será obligación del liquidador remitir copia del inventario de los expedientes, del fondo que se resguardará al **Archivo General del Estado.**"

¹¹ **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 31.** Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones: ...

"**X.** Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o Archivo General del Estado, según corresponda; y ..."

¹² **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 59.** Los sujetos obligados que cuenten con un archivo histórico deberán transferir los documentos con valor histórico a dicho archivo, debiendo informar al Archivo General del Estado, en un plazo de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la transferencia secundaria."

¹³ **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 67.** El Consejo Estatal de Archivos es el órgano de coordinación del SEDA, que estará integrado por:

" ...

"III. El titular del **Archivo General del Estado;** ..."

¹⁴ **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 111.** En lo referente a asuntos relacionados con el acceso a la información y protección de datos personales bajo la custodia del Archivo General del Estado y el Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' así como otros archivos, el usuario que considere vulnerados sus derechos podrá acogerse a los medios de impugnación y procedimientos señalados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, y la legislación pertinente de donde se desprenderán las infracciones y sanciones aplicables."



realidad, un sólo órgano equivalente al Archivo General de la Nación en el Estado, a quien debieran atribuirse las facultades que refiere la sentencia.

Por lo demás, aunque en su demanda el INAI refiere que es perfectamente válido que el CEGAIP se considere como el ente equivalente al Archivo General,¹⁵ me parece que ello es muy discutible, pues no se trata de un órgano con una naturaleza jurídica exactamente *equivalente*. En efecto, de acuerdo con el artículo 104 de la Ley General, el Archivo General es "un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines". En cambio, de acuerdo con el numeral 27 de la ley de transparencia local, la CEGAIP es "un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados."

Finalmente, a diferencia de la sentencia, considero que **debía declararse la invalidez total** y no sólo parcial de dichos preceptos (es decir, no sólo las porciones que se refieren al "Archivo Histórico" local o al "SEDA" para efecto de que en su lugar se tenga a la CEGAIP), ya que, como se dijo, no es claro que la CEGAIP sea (o pueda ser) realmente el órgano equivalente al Archivo General de la Nación.

Además, me parece que el declarar la invalidez únicamente de las porciones que se refieren al Archivo Histórico local o al SEDA –como acordó la mayoría– **genera un vacío normativo que hace inentendible e inaplicables las porciones normativas subsistentes**.

¹⁵ En su demanda, el INAI sostiene que si bien debe haber un "Archivo General del Estado", conforme a la ley general, como órgano regulador, rector o supervisor en la materia en el orden estatal (como se planteó en el orden nacional), y que éste debe tener la naturaleza jurídica de un "organismo público descentralizado no sectorizado", también *existe una libertad de configuración normativa para que la naturaleza jurídica sea mejor o mayor, en cuanto a la autonomía de dicho archivo o entidad especializada en la materia, si así lo determina en su libertad de configuración legislativa la entidad federativa*. Así, considera que "no podría aludirse como inconstitucional que las funciones del Archivo General del Estado se asuman por un ente cuya naturaleza sea el de un organismo 'autónomo por ley' o de un 'constitucional autónomo', pues ello no sería contrario a la Ley General de Archivos, por el contrario, maximiza la naturaleza del órgano regulador o rector en materia archivística." (Véase página 25 de la demanda).



IV. TEMA 8. Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí.

i. Criterio de la mayoría.

La mayoría de las Ministras y Ministros estimó fundado el argumento del instituto accionante en el que se cuestionaba la constitucionalidad de los artículos 19, 31, fracción X, 59 y 67 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, por lo que declararon su invalidez.

En cuanto al artículo 67 de la ley local, éste preveía al Consejo Estatal de Archivos, como un órgano coordinador del SEDA y, se especifica en sus diversas fracciones su composición, la cual es cuestionada por el organismo actor.

Para tal efecto, la sentencia reitera que el mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos, implicaba verificar que el artículo 67 de la ley de archivos local haya asimilado funcional y orgánicamente para el Consejo Local, lo que la ley general establece en su numeral 65, para su homólogo el Consejo Nacional de Archivos, en cuanto a su naturaleza, integración y funcionamiento.

En ese orden de ideas, la mayoría consideró fundados los argumentos en análisis, pues el artículo 67 impugnado debía incluir como integrantes del Consejo Local, a los titulares de los órganos de gobierno del Estado de San Luis Potosí, con atribuciones o funciones similares a las que corresponden al secretario de Gobernación, al secretario de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, así como un representante del órgano que emule las funciones Consejo Técnico y Científico Archivístico. Lo anterior, pues además así lo prevé la Ley General de Archivos en su numeral 65, fracciones II, III, IX y XIII.

Por otra parte, la sentencia determinó que también debía declararse la invalidez del artículo 67, fracción I, de la ley impugnada, pues establecía que dicho consejo lo integraría el director del SEDA, quien lo presidiría y fungiría como secretario técnico, lo cual no guardaba correspondencia con lo que se establece para el Consejo Nacional, el cual preside el titular del Archivo General.

Además, al advertir omisiones y deficiencias análogas en la regulación del Consejo Local de Archivos respectivo, **se declaró la invalidez total del capítulo II del título cuarto de la ley impugnada**, el cual abarca de los artículos 67 a 72, pues se consideró que, conforme a precedentes, la invalidez parcial sería insuficiente para subsanar los vicios identificados.



Ahora bien, en tanto la CEGAIP es el ente especializado homólogo al Archivo General de la Nación, la sentencia declaró la invalidez de manera parcial de los artículos 19, 31, fracción X y 59, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, para que sea eliminada cualquier alusión que se haga al "Archivo General del Estado" y se señale al CEGAIP.

ii. Razones del disenso.

Si bien coincido parcialmente con la invalidez de los artículos 19, 31, fracción X, 59 y 67, **lo hago por consideraciones distintas**. Además, en el caso de los numerales 19, 31, fracción X y 59, considero que debía declararse su **invalidez total** y no parcial.

En cuanto al artículo 67, el cual se refiere a la integración del Consejo Estatal de Archivos, coincido en que es inconstitucional en su totalidad, pero por una razón previa de la cual no se ocupa la sentencia.

Dicho precepto establecía que el Consejo Estatal de Archivos es el "órgano de coordinación del SEDA", el cual estará integrado, entre otros, por el director general del SEDA, quien lo presidirá y fungirá como secretario técnico. Lo anterior podría parecer *en principio* acorde a la ley general, ya que de acuerdo con el artículo 71 de esta última¹⁶ los Consejos Locales son efectivamente los "órganos de coordinación" de los sistemas locales. No obstante, como sostuve en el tema 7, el legislador de San Luis Potosí desvirtuó la naturaleza que debería tener el Sistema Local de Archivos (en este caso, del SEDA), pues en lugar de definirlo como "conjunto orgánico y articulado" de estructuras, procedimientos y normas, lo definió como un "órgano especializado en materia de gestión documental de la CEGAIP."

¹⁶ **Ley General de Archivos**

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



Así, si bien coincido con la mayoría en declarar la invalidez total del capítulo II del título cuarto, el cual comprende de los artículos 67 a 72, considero que la razón de su inconstitucionalidad recaía en que en apartados previos ya se habían declarado inconstitucionales las normas que se refieren al SEDA. Por esta misma razón, considero que **debía declararse también la invalidez de las normas que se refieren al Consejo Estatal de Archivos**, pues éstas tienen una relación de dependencia necesaria con ellas. Por tanto, devenía innecesario analizar si la integración del referido consejo era equivalente a la del Consejo Nacional, como hace la sentencia.

Por otro lado, si bien estoy de acuerdo con la invalidez de los artículos 19, 31, fracción X y 59 llegué a esa conclusión por **consideraciones distintas**. Además, considero que dichos artículos debían de haber sido **invalidados en su totalidad**, sin que fuese suficiente para subsanar el vicio de inconstitucionalidad invalidar sólo su porción normativa "Archivo General del Estado."

En efecto, la sentencia considera que debían declararse invalidas todas las menciones al "Archivo General del Estado", ya que, como explicó en apartados previos, la CEGAIP es el ente especializado homólogo al Archivo General de la Nación. Así, para guardar congruencia y observar armonización con la ley marco en la materia, se propuso eliminar cualquier alusión que se hiciera al "Archivo General del Estado" en la ley local.

Sin embargo, como expuse en la opinión relativa al tema 7, no estoy de acuerdo con afirmar que la CEIGAP es el órgano equivalente al Archivo General, ya que ello no se desprende claramente de la ley, además de que dicho órgano no cuenta con una naturaleza jurídica exactamente equivalente a la prevista en la ley general.

Con independencia de lo anterior, coincido con la invalidez por extensión de los artículos 19, 31, fracción X y 59, ya que dichos preceptos otorgaban ciertas facultades al Archivo General del Estado, sin que de la ley se desprenda que éste último es el órgano *equivalente* al Archivo General de la Nación. En efecto, la Ley local distribuyó las facultades de este último entre diversos órganos (CEGAIP, SEDA, Archivo Histórico), lo que por sí mismo bastaba para constatar una violación al mandato de homogeneidad y equivalencia. No obstante –como mencioné previamente– considero que su invalidez debería haberse declarado de manera total.



V. TEMA 9. Lo concerniente a algunas disposiciones que regulan los archivos privados de interés público, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

i. Criterio de la mayoría

La mayoría de integrantes de este Alto Tribunal consideró que los artículos 73, párrafos primero (última parte) y tercero, 75 y 89¹⁷ de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí son inconstitucionales en las porciones que hacen referencia al "Consejo Estatal de Archivos", ya que le otorgaban a este último facultades que deberían corresponder al CEGAIP (organismo homólogo al Archivo General de la Nación, según la sentencia), lo que resulta contrario a los diversos 75, 77 y 92 de la ley general. En consecuencia, se propuso declarar inválidas tales porciones para que, en su lugar, se tenga al CEGAIP como el organismo competente.

Por otra parte, en cuanto al artículo 73, segundo párrafo, la mayoría consideró que es infundado el argumento de inconstitucionalidad, ya que con ello se intenta

¹⁷ Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí

"**Artículo 73.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general, esta ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, los particulares podrán solicitar al Consejo Estatal de Archivos asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia estatal y nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

"El Consejo Estatal de Archivos, convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, los procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"**Artículo 75.** En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Consejo Estatal de Archivos, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores. La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable."

"**Artículo 89.** En términos del artículo 92 de la Ley General de Archivos, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Consejo Estatal de Archivos designará un representante para que forme parte del Consejo Nacional que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."



limitar la definición de archivos privados de interés público solamente a aquellos relacionados con la historia estatal. Lo cual resultaría artificioso, dado que no puede estimarse que los acontecimientos históricos de la entidad sean ajenos a lo que también es relevante para la historia nacional y viceversa. Por tanto, se reconoció su validez.

ii. Razones del disenso

Coincido con la mayoría en que los artículos 73, párrafos primero (última parte) y tercero, 75 y 89¹⁸ son inconstitucionales, pero por diferentes razones. Como he venido sosteniendo, no comparto que la CEGAIP era el órgano "equivalente" al Archivo General de la Nación, pues no se desprende expresamente así de la legislación local, además de que no tiene una naturaleza jurídica exactamente equivalente. Por tanto, no estoy de acuerdo con la sentencia en que las atribuciones que le confieren dichos preceptos al Consejo Estatal le sean referidas a dicho organismo (es decir, la CEGAIP).

No obstante, estoy de acuerdo con la invalidez de tales preceptos, toda vez que –como expliqué en apartados anteriores– al haberse invalidado las normas que se refieren al SEDA por desvirtuar la naturaleza y funciones que deben tener los sistemas locales conforme a la ley general, **carecen de sentido y validez todas aquellas que se refieren al Consejo Estatal de Archivos**, en tanto que éste es el órgano coordinador de aquél.

Así, dado que los artículos 73, párrafos primero (última parte) y tercero, 75 y 89 se refieren a funciones y facultades del Consejo Estatal, considero que **debían**

¹⁸ **Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 73.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general, esta ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, los particulares podrán solicitar al Consejo Estatal de Archivos asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia estatal y nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

"El Consejo Estatal de Archivos, convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, los procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."



declararse inconstitucionales en su totalidad y no sólo parcialmente como se concluyó en la sentencia.

VI. TEMA 10. La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, sobre la determinación de las infracciones administrativas "graves" y "no graves" y la imprecisión de la configuración de una falta administrativa.

i. Criterio de la mayoría

La mayoría declaró la invalidez total del título sexto de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, que comprendía los artículos 99 a 111, toda vez que conforma un sistema de responsabilidades administrativas que prevén que tanto los servidores públicos, como las personas que no lo sean, serán sancionadas por la autoridad competente conforme a las normas aplicables, sin que se hiciera distinción alguna entre las faltas que serían consideradas graves y las que no.

Se acordó que no existe certeza sobre quiénes son las autoridades competentes, pues para determinar cuál lo sería, es necesario contar con la calificación de la infracción sin que esto se encuentre previsto en el ordenamiento impugnado.

Para sustentar la declaratoria de invalidez, la sentencia retoma las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 101/2019, prácticamente en los mismos términos. En dicho asunto, se invalidó el artículo 101 de la Ley de Archivos de Colima,¹⁹ ya que la mayoría concluyó que la calificación de gravedad, o no

"**Artículo 75.** En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Consejo Estatal de Archivos, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores. La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable."

"**Artículo 89.** En términos del artículo 92 de la Ley General de Archivos, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Consejo Estatal de Archivos designará un representante para que forme parte del Consejo Nacional que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."

¹⁹ **Ley de Archivos de Colima**

"**Artículo 101.** Criterios para la imposición de sanciones



gravedad, es un aspecto determinante de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa respectivo, conforme al diverso 109, fracción III, de la Constitución.²⁰ En este asunto, se aplicó por analogía la acción de inconstitucionalidad 115/2017,²¹ en la cual se invalidaron las fracciones X a XXIII y XXVI del artículo 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, toda vez que ampliaban de manera indebida el catálogo de faltas no graves previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

ii. Razones del diseño

Si bien estoy de acuerdo con la invalidez del título sexto de la ley impugnada, relativo a las sanciones administrativas, considero que el parámetro desarrollado en los precedentes citados no era aplicable al presente caso. Tal y como lo señalé en mi voto concurrente en la *acción de inconstitucionalidad 101/2019*, la invalidez "deriva directamente de la obligación que tienen los legisladores locales de adecuarse al mandato de homogeneidad y ajuste en materia archivística derivado del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General, y **no de una violación al régimen de responsabilidades administrativas.**"

"1. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"2. La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;

"II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción; y,

"III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

"3. En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

"4. Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza."

²⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. ..."

²¹ Acción de inconstitucionalidad 115/2017 bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, resuelta por el Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte.



En efecto, los artículos 116 a 120 de la Ley General de Archivos establecen el régimen de infracciones en la materia, previendo específicamente cuáles serán faltas graves y cuáles no. Por tanto, el legislador local no tiene permitido variar este sistema normativo, pues de lo contrario rompería con el mandato de homogeneidad que se diseñó a nivel general, el cual exige diseños locales equivalentes al de la ley general.²²

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 219/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y protección de datos personales.

En sesión pública celebrada el tres de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 219/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la que se impugnó la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada el diecinueve de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Presento este voto particular, toda vez que en el **considerando VII** relativo al **estudio de fondo**, me manifesté en contra del sentido de los subapartados concernientes al **tema 1, tema 2, tema 5 y tema 11**. En ese sentido, abordaré a continuación cada uno de estos temas por separado, así como el criterio de la mayoría y las razones de mi disenso.

I. TEMA 1. Parámetro de regularidad

i. Criterio de la mayoría

La sentencia retoma el parámetro de regularidad delimitado en precedentes, a partir del cual se establece que la Ley General de Archivos, publicada el quince de junio de dos mil dieciocho y expedida a partir de la reforma constitucional en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce, es la encargada de establecer los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales en materia archivística, así como de delimitar y distribuir el ejercicio de las facultades concurrentes que se ejercen en esta materia por la Federación, las entidades federativas y Municipios, de acuerdo con los artículos 6, apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución. En virtud de lo anterior, las normas que expidan los Estados deben sujetarse a la ley general en la materia.

²² Voto concurrente formulado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, págs. 12 a 15.



Asimismo, la sentencia señala que a partir del mandato de equivalencia previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, no se ordena a las entidades para que legislen en términos idénticos a la ley general, sino que la integración, atribuciones y funcionamiento del sistema nacional, se regulen de forma equivalente.

En cuanto a los alcances del término "equivalente", la mayoría de esta Suprema Corte ha considerado que el criterio más respetuoso del marco competencial ya descrito es uno funcional, a partir del cual se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

ii. Razones del diseño

Me aparto del parámetro de constitucionalidad precisado en este subapartado, pues la sentencia retoma las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019, desde las cuales sostuvo **una interpretación distinta del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución**.

Efectivamente, el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General que en materia archivística, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno, para lo cual ordenó al Congreso de la Unión expedir una ley general que se erige como parámetro de validez, al prever: **(i)** las normas, métodos y definiciones que deben reflejarse de forma homogénea en las entidades federativas; y, **(ii)** las bases de organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Archivos que, en términos del artículo 71 de la ley general, debe replicarse en las entidades federativas mediante sistemas locales que tengan atribuciones, integración y funcionamiento equivalentes.¹

Tanto del procedimiento de reforma como del propio texto de la fracción XXIX-T se advierte que el propósito del Constituyente Permanente fue que la materia de archivos, competencia de la Federación y de las entidades federativas –en

¹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional."



términos del artículo 124,² en relación con el citado 73– se regulará de forma homogénea en todo el territorio nacional.

Sin embargo, de dicho parámetro no deriva que el Congreso de la Unión deba distribuir competencias a través de la ley general, como sí lo hace expresamente en otras materias, como secuestro y desaparición forzada [fracción XXI, inciso a);³], electoral, fracción XXIX-U;⁴ responsabilidades administrativas de los servidores públicos, fracción XXIX-V.⁵

Por tanto, en mi opinión, la distribución de competencias en materia de archivos, la hace la propia Constitución que, en todo caso, autoriza que, en la ley general, se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y las entidades federativas, en aras del referido criterio de homogeneidad.

Así pues, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la pretendida finalidad de homogeneidad, mandatada desde la Constitución y materializada a través de la Ley

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXI.** Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"**Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias** y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; ..."

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX-U.** Para expedir las **leyes generales que distribuyan competencias** entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. ..."

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX-V.** Para expedir la **ley general que distribuya competencias** entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. ..."



General de Archivos, ya que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objeto de que dicha finalidad se cumpla.

Este deber de ajuste no se traduce en reproducir o trasladar literalmente las previsiones de la citada ley general, lo que, además de no ser siempre posible, dadas las especificidades del orden local y las particularidades de cada entidad federativa e, incluso, no válido jurídicamente en algunos casos, por tratarse de normas dirigidas a las autoridades federales, vaciaría de contenido la competencia asignada constitucionalmente a las entidades para regular la materia; si no se entiende, en última instancia, como la observancia del sentido principal que quiso atribuirse a cierta figura o institución.

De este modo, considero que lo que debe verificarse en cada supuesto es si la variación o los cambios introducidos por el legislador local **alteran o no el contenido esencial y/o alcance** de la disposición correlativa de la ley general, es decir, si respetan o no el estándar o patrón de referencia definido por este ordenamiento, que debe ser común a toda normativa.

Así, dado que la sentencia retoma consideraciones de las cuales ya me he apartado en precedentes, **me aparto del parámetro de regularidad.**

II. TEMA 2. Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí

I. Criterio de la mayoría

La sentencia declaró **infundado** el argumento del instituto accionante, con respecto a que el legislador local incurrió en una omisión al no prever en la ley local, la definición de "**consulta de documentos**" contenida en el artículo 4, fracción XIX, de la ley general.⁶ Lo anterior, pues la mayoría consideró que se trata de un concepto que sólo abunda sobre los controles de acceso a los documentos de archivo a los que, directa o indirectamente ya hacen referencia los numerales 39, 56, 60, fracción II y 62, fracción II, de la ley de archivos impugnada.

⁶ **Ley General de Archivos**

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

"**XIX.** Consulta de documentos: A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos; ..."



ii. Razones del disenso

Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 232/2020,⁷ **estoy en contra en este punto, pues considero que sí se actualiza una omisión legislativa** al no prever en la ley local el concepto de "consulta de documentos."

Contrario a lo que sostuvo la mayoría –al señalar que el concepto en cuestión ya se encuentra directa o indirectamente previsto en los artículos 39, 56, 60, fracción II y 62, fracción II, de la ley de archivos impugnada– considero que **dichos artículos no prevén** las actividades relacionadas con "**la implantación de controles de acceso a documentos** *debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimiento*", a las que se refiere la definición de "**consulta de documentos**", por lo que esos preceptos no subsanan la ausencia de esa definición.

En efecto, el artículo 39 refiere a procesos de acceso a archivos con valores históricos y datos sensibles; el diverso 56 se refiere al contenido de la ficha técnica de valoración documental; el numeral 60, fracción II, habla de control de acceso, pero de los sistemas, no de los documentos; y el artículo 62, fracción II, habla de los controles de seguridad y privacidad de información de archivos electrónicos. **Por tanto, al no encontrarse prevista la definición para "consulta de documentos" y no verse esta subsanada de otra manera por la ley impugnada, es claro que sí se actualiza una omisión por parte del legislador local.**

III. TEMA 5. Disposiciones relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico que contengan datos sensibles

i. Criterio de la mayoría

La mayoría reconoció la validez del **artículo 39, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**,⁸ en su porción normativa "*o para el ámbito*

⁷ Conforme a mi votación en la acción de inconstitucionalidad 232/2020 resuelta por el Pleno el dos de mayo de dos mil veintidós.

⁸ **Ley local de archivos**

Artículo 39. La CEGAIP, de acuerdo con la legislación en la materia, determinará el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:



regional o local", el cual contempla un supuesto adicional a los previstos en el diverso 38, fracción I, de la Ley General de Archivos,⁹ para el acceso de documentos con valores históricos, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contengan datos personales sensibles, cuando se solicite para una investigación que se considere relevante para el ámbito nacional, **pero también para el ámbito regional o local.**

Se determinó que la norma impugnada no resulta inconstitucional, pues las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos garantes locales, en términos del artículo 42, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por tanto, el solo hecho de que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí amplíe los supuestos en los que el órgano garante local puede permitir el acceso a los documentos referidos, no infringe el parámetro de regularidad constitucional en materia de transparencia.

Consecuentemente, el Tribunal Pleno consideró infundado el concepto de invalidez y reconoció la validez del artículo 39, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.

ii. Razones del diseño

Estoy en contra del reconocimiento de validez del artículo 39, fracción I, de la ley local, en su **porción normativa "o para el ámbito regional o local"**, toda vez que considero altera el contenido esencial o alcance de la disposición corre-

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el **país o para el ámbito regional o local**, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles. ..."

⁹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de **manera excepcional** en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere **relevante para el país**, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles; ..."



lativa de la ley general.¹⁰ En efecto, la disposición impugnada amplía los supuestos de acceso que se otorgan de manera **excepcional** a archivos con valores históricos, que no hayan sido transferido a un archivo histórico y que contengan datos personales sensibles, a aquel en el que se solicite el acceso para una investigación o estudio que se considere **relevante para el país o para el ámbito regional o local**, mientras que la ley general establece únicamente que deberá tratarse de una investigación **relevante para el país**.

A mi juicio, **las entidades federativas no tienen libertad configurativa para variar o ampliar el listado que establece el artículo 38 de la ley general**. Ello, ya que además de tratarse de un listado taxativo, dicho precepto regula archivos con valor histórico, los cuales son parte del patrimonio documental de la nación¹¹ y, por tanto, sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales¹² así como a la regulación de la misma ley general. **Mismas consideraciones sostuve en la acción de inconstitucionalidad 232/2020**.¹³

Además, si bien el artículo 38 de la ley general establece que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **o en su caso los organismos garantes de las entidades federativas**, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos bajo ese puesto, **estos últimos deben de hacerlo dentro de los límites establecidos por el numeral 38**, esto es, limitándose a los supuestos establecidos en el mismo. En el presente caso, se

¹⁰ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 38.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de **manera excepcional** en los siguientes casos:

"1. Se solicite para una investigación o estudio que se considere **relevante para el país**, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles; ..."

¹¹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 88.** Todos los documentos de archivo con valor histórico y cultural son bienes muebles y formarán parte del patrimonio documental de la Nación."

¹² "**Artículo 85.** El patrimonio documental de la Nación está sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales, en los términos prescritos por esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

¹³ Conforme a mi votación en la acción de inconstitucionalidad 232/2020 resuelta por el Pleno el dos de mayo de dos mil veintidós.



podrá permitir el acceso a ellos siempre y cuando se trate de una investigación o estudio relevante para el país.

Consecuentemente, considero que es inválido que el legislador local altere el sentido de la disposición correspondiente de la ley general, transgrediendo **el parámetro de homologación**. Por estas razones, me manifesté en contra de la validez de la fracción I del artículo 39 impugnado, en la parte que dice "o para el ámbito regional o local."

IV. TEMA 11. La falta de previsión de los delitos en materia archivística en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí

i. Criterio de la mayoría

La mayoría reconoció la validez de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, pues consideró que es **infundado** el argumento del instituto accionante respecto a que el legislador local incurrió en una omisión legislativa al no prever delitos en materia archivística.

Los delitos que aduce el INAI que debieron contemplarse en la ley local son los previstos en la Ley General de Archivos en las fracciones I a la V de su artículo 121. Por su parte, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, en ninguna parte se hace alusión a conducta alguna que pueda dar lugar a la configuración de un delito.

En ese sentido, la sentencia señala que el régimen de concurrencia en materia archivística no implica, necesariamente, que los ordenamientos locales deban realizar una reiteración literal de las disposiciones de la ley general, sino que la armonización implica que las disposiciones normativas atiendan, como mínimo, las bases previstas por la ley marco y que no exista contravención a ellas. Consecuentemente, la mayoría consideró que ni de la reforma constitucional, ni de la Ley General de Archivos, se deriva una obligación de las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en la ley general de la materia por el legislador federal.

En ese sentido, al no encontrarse obligado el legislador local a establecer los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad, la sentencia determina que resulta infundado el concepto de invalidez relacionado con dicha omisión.

ii. Razones del disenso

Estoy en contra de considerar que el legislador local no incurrió en una omisión legislativa al no prever delitos en materia de archivos. Como he se-



ñalado desde mi voto en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, el legislador local sí tiene la obligación de establecer delitos en materia archivística de acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la ley general,¹⁴ así como conforme al mandato de homogeneidad previsto en el artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional. **Sostuve este mismo criterio en la acción de inconstitucionalidad 122/2020.**

Consecuentemente, **si en el caso el legislador local no previó ningún delito en esta materia, es claro que incurrió en una omisión legislativa relativa**, por lo que debía hacerse la declaratoria respectiva y ordenar al Congreso Local emitir la regulación respectiva a más tardar en el próximo periodo de sesiones. **Esto último, en concordancia con lo que disponen los artículos 121 y 122 de la Ley General de Archivos.**

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 219/2020.

En sesión de tres de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 219/2020, en donde por una parte se reconoce la validez de los artículos 1, 4, 19, 31, fracción X, 34, 37, 39, fracción I, 59, 73, 75 y del 87 al 94, salvo en sus porciones normativas precisadas en el resolutivo cuarto, y se declara la invalidez de los diversos 4, fracciones XXXVIII, en su porción normativa "federales, entidades federativas, Municipios, Alcaldías de la Ciudad de México", XLI y XLIII, 11, fracción IV, 19, 31, fracción X y 59, en sus porciones normativas "Archivo General del Estado"; 37, párrafo último, en su porción normativa "similar al de bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años", 50, fracción VIII, en su porción normativa "Los responsables de los archivos en trámite de", 64, 65, 66; la del capítulo II del título cuarto, que comprende los artículos del 67 al 72; 73, 75, 89, en sus porciones normativas "Consejo Estatal de Archivos"; del 76 al 79; 34, 87, 88,

¹⁴ **Ley General de Archivos**

"Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley.

"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."



92, en sus porciones normativas "Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'"; 90, 91, 93, 94, en sus porciones normativas "SEDA"; y la del título sexto, que comprende los artículos del 99 al 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0692, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte.

Al respecto, quiero manifestar respetuosamente que no concuerdo con todas las consideraciones aprobadas por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, en específico las contenidas en los temas 3 (*La regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí*), 7 (*Normativa atinente a las atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' y del Sistema Estatal de Archivos, del Estado de San Luis Potosí*), 8 (*Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí*), 9 (*Lo concerniente a algunas disposiciones que regulan los archivos privados de interés público, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí*) y 10 (*La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, sobre la determinación de las infracciones administrativas "graves" y "no graves" y la imprecisión de la configuración de una falta administrativa*), de la resolución; por las razones que a continuación desarrollo.

Tema 3. La regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí

Por lo que hace a este tema, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los *sujetos obligados de la entidad federativa* tienen el deber de inscribir en el *Registro Nacional de Archivos*, la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que les deberá proporcionar el archivo general. Mientras que la creación de un *registro estatal* les representa **a los mismos sujetos obligados de la entidad**, el duplicar innecesariamente, esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el denominado SEDA, con las consecuencias que les acarreará el uso de dos programas informáticos, para el mismo propósito.

Aunado a que, conforme lo señala la Ley General de Archivos, en la estructura **orgánica y funcional** de los Sistemas Locales de Archivos, las leyes de las



entidades federativas deberán ser **equivalentes** a las previstas para el Sistema Nacional de Archivos.

Por tanto, al legislador local no le era disponible crear un registro estatal que, incluso, si se emulara en todas las entidades federativas, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos. Lo anterior evidencia lo fundado del concepto de invalidez y la consecuente vulneración al citado sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los derechos de acceso a la información y a la memoria histórica.

Si bien compartí las declaratorias de invalidez y las razones que las justifican, como lo manifesté en la sesión correspondiente, considero que en relación con el artículo 11, fracción IV, sólo debió declararse la invalidez de la porción normativa que señala "en el Registro Estatal y"; pues el resto de su contenido deriva de un mandato de la propia ley general de la materia; todo lo anterior, en congruencia con lo que he sostenido en diversos precedentes, a saber, las acciones de inconstitucionalidad 93/2021 y 232/2020.

Tema 7. Normativa atinente a las atribuciones del SEDA, del CEGAIP, del Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero" y del Sistema Estatal de Archivos, del Estado de San Luis Potosí

Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió que de las facultades de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, se advierte que están relacionadas con algunas de la especialidad que, en materia archivística tiene el aludido archivo general. Sin embargo, del comparativo de atribuciones se aprecia que las que debieran corresponder al CEGAIP (conforme a las correlativas que se prevén en los preceptos comparados de la Ley General de Archivos, para el Archivo General de la Nación o sus equivalentes), fueron indebidamente atribuidas tanto al SEDA como al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero,"

Por tal motivo, se declaró la invalidez de los artículos 34, 87, 88 y 92, éstos en la porción normativa "Archivo Histórico del Estado Lic. Antonio Rocha Cordero"; 90, 91, 93 y 94, en la porción normativa "SEDA", para el efecto de que, en lugar de estos últimos organismos, se tenga a la CEGAIP como el organismo facultado para desempeñar tales atribuciones.



Al respecto, de igual manera comparto la invalidez decretada; sin embargo, tal y como expresé en la sesión correspondiente, me aparto de las razones expuestas y considero que ésta se debe a que el legislador de San Luis Potosí no estableció un órgano en materia de archivos que pueda ser considerado como el Archivo General del Estado; pues no respetó los parámetros previstos en la ley general en relación con el establecimiento de un Archivo General Local, con lo que se distorsiona el Sistema General de Archivos, ya que no es posible establecer que la CEGAIP, realice las funciones de archivo general por conducto de la Dirección General del Sistema Estatal de Documentación y Archivos.

Así, considero que establecer que un órgano autónomo constitucional, dedicado principalmente a proteger el derecho de acceso a la información y protección de derechos personales, también será el encargado de realizar funciones en materia de archivos, con lo que se desnaturaliza la homologación que buscaba el legislador federal al emitir la reglamentación correspondiente.

Tema 8. Regulación concerniente al Consejo Estatal de Archivos en el Estado de San Luis Potosí

En este apartado se resolvió respecto de la conformación y naturaleza del Consejo Estatal de Archivos en cuanto a su integración, invalidándose la totalidad del capítulo II del título cuarto, que regula lo relativo al Consejo Estatal de Archivos.

En principio, se declaró la invalidez del artículo 67 de la ley impugnada, al ser fundada la omisión de no incluir en la integración del consejo local a los titulares de los órganos de gobierno del Estado de San Luis Potosí, con atribuciones o funciones similares a las que corresponden al secretario de Gobernación, al secretario de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, así como un representante del órgano que emule las funciones del Consejo Técnico y Científico Archivístico. Esto, en cumplimiento a la obligación de los legisladores del Estado de San Luis Potosí de emitir una legislación equivalente a la del Consejo Nacional, en específico a lo previsto en el artículo 65, fracciones II, III, IX y XIII, de la Ley General de Archivos.

Dicha invalidez descansa bajo el argumento de que la porción de la fracción I del artículo 67 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, indebidamente hace alusión a las acepciones "El director del SEDA", "y fungirá como secretario técnico" y, de modo similar a lo que se contempla en la Ley General



de Archivos, debió establecer que la citada presidencia deba ejercerse únicamente por el comisionado presidente de la CEGAIP.

Al respecto, únicamente difiero por lo que hace al estudio realizado respecto del artículo 67, fracción I; lo anterior, debido a que desde mi perspectiva, la organización SEDA y el CEGAIP no pueden ser consideradas como el archivo general estatal.

Tema 9. Lo concerniente a algunas disposiciones que regulan los archivos privados de interés público, en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí

En el presente apartado el Pleno de este Alto Tribunal determinó que resultaban **fundados** los argumentos del accionante, en virtud de que, al establecerse para el *consejo estatal*, en los artículos 73, 75 y 89 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, **facultades que debieran corresponder al CEGAIP**, como organismo homólogo al Archivo General de la Nación, se deja de observar lo que, respecto a esa competencia equivalente prevén los numerales 75, 77 y 92 de la Ley General de Archivos. De lo que deriva **la invalidez de dichas disposiciones de la legislación estatal** para efectos de que se elimine de ellas toda alusión que se hace al "*Consejo Estatal de Archivos*" y, en su lugar, tenga al *CEGAIP* como el organismo competente.

Sin embargo, en el particular considero que la invalidez tendría que ser (no para que, en su lugar, se tenga a la CEGAIP como el organismo competente, como se resolvió por la mayoría) sino para el efecto de establecer un Archivo General del Estado que reúna las características establecidas en la ley general y se le otorguen las facultades previstas en dichos artículos.

Tema 10. La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, sobre la determinación de las infracciones administrativas "graves" y "no graves" y la imprecisión de la configuración de una falta administrativa

Finalmente, el Pleno de este Máximo Tribunal determinó fundado el concepto hecho valer consistente en que el artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, es omiso en establecer qué faltas serán "graves" y cuáles "no graves" y algunas hipótesis de faltas administrativas que señala la Ley General de Archivos, así como la imprecisión de los sujetos que efectivamente pueden incurrir en responsabilidad administrativa, con lo que se contravienen los numerales 116 y 118 de la Ley General de Archivos y, por ende, los diversos 1, 6, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109, 124 y 133 constitucionales.



Esta determinación se basó en que el sistema de responsabilidades administrativas al interior de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, **no hace distinción alguna entre las faltas que serán consideradas graves y las que no**; imprecisión que cobra relevancia al advertirse que no se trata de una mera transcripción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta regula en capítulos diferenciados las faltas graves, no graves, de particulares vinculados con faltas graves y de particulares en situación especial.

De ahí que este Alto Tribunal consideró que el sistema de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí no otorga certeza sobre quiénes serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones del artículo 103, pues la citada ley local debió determinar, en todo caso, si las faltas ahí previstas son graves o no graves para poder hacer una correcta remisión.

Por ello, se **declaró la invalidez del título sexto, que comprende los artículos 99 al 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí**, toda vez que si bien prevé que tanto los servidores públicos, como las personas que no lo sean, serán sancionadas por la autoridad competente conforme a las normas aplicables; sin embargo, para determinar esa autoridad competente sería necesario contar con la calificación de la infracción, lo cual, como se explicó, no está previsto en dicho ordenamiento.

Así como en los temas anteriores, si bien comparto las conclusiones alcanzadas –invalidez de las normas–, de igual manera difiero únicamente por lo que hace a las consideraciones sobre las cuales descansan tales desenlaces; al respecto, en el caso comparto la inconstitucionalidad de los artículos 99 y 100 de la ley impugnada, ya que no expresan cuáles de las conductas que se prevén como infracciones administrativas en el diverso 103, son consideradas faltas graves y cuáles no.

Sin embargo, me separo de las consideraciones que establecen como parámetro de constitucionalidad lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución General, relativo a las sanciones para los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas frente al Estado y de los particulares involucrados en ellas.

Para mí, el parámetro de regularidad a partir del cual debió sujetarse el análisis de este apartado surge de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, en relación con la Ley General de Archivos, cuyo propósito es establecer una normatividad homogénea para la organización y



administración de los Sistemas de Archivos en los distintos ámbitos de gobierno, dado que la integración, atribuciones y funcionamiento deben ser equivalentes.

En ese sentido, el legislador de San Luis Potosí al establecer los criterios para la imposición de sanciones omitió calificar la gravedad de algunas de ellas, por lo que es evidente que rompe con el sistema homogéneo que pretende esta ley, la cual como se indicó, fue expedida para establecer la organización y administración homogénea de los archivos de los diversos órdenes de gobierno, con bases de organización y funcionamiento equivalentes al Sistema Nacional de Archivos.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para expresar las razones que, a mi juicio, debieron sostener algunas de las consideraciones analizadas en este asunto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en los autos de la acción de inconstitucionalidad 219/2020, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de mayo de dos mil veintidós.

En sesión de tres de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de diez votos declaró la invalidez de los artículos del 99 al 111 de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, entre otros.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, comparto el sentido de la ejecutoria; sin embargo, no coincido con el parámetro de constitucionalidad bajo el cual se analizó el tema 10, relativo a "*La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, sobre la determinación de las infracciones administrativas 'graves' y 'no graves' y la imprecisión de la configuración de una falta administrativa.*"

En efecto, en la ejecutoria se consideró que los artículos 99 al 111 de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, no hacen distinción alguna entre las faltas que serán consideradas graves y las que no, aspecto que resulta inconstitucional, pues el sistema reseñado de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí no otorga certeza sobre quiénes serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones. Se señala que lo anterior conculca el contenido de los numerales 116 y 118 de la Ley General de Archivos y, por ende,



los diversos 1, 6, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109, 124 y 133 constitucionales.

Asimismo, se sostuvo que si bien la ley de archivos combatida hace una remisión vaga a la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cierto es que la citada ley local debió determinar, en todo caso, si las faltas ahí previstas son graves o no graves para poder hacer una correcta remisión.

Como adelanté, respetuosamente, me separo del parámetro de constitucionalidad propuesto en la ejecutoria, pues considero que el único parámetro que debe utilizarse es el artículo 73, en su fracción XXIX-T, de la Constitución General de la República, en relación con lo dispuesto en la Ley General de Archivos.

Es decir, si bien comparto la invalidez de los artículos impugnados, ello es porque de su comparación con los aplicables a la luz de dicha legislación, advertimos que rompen con la equivalencia que se ha venido exigiendo en este tipo de asuntos, al no distinguir la gravedad de las infracciones y, por tanto, no se otorga certeza de los términos en que se sancionarán las infracciones del artículo 99 (cuyo contenido es idéntico que el 116 de la Ley General de Archivos)

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 219/2020.

1. En sesión de tres de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de junio de dos mil veinte.
2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los temas **1** (Parámetro de regularidad), **4** (Normatividad concerniente al plazo de conservación de los documentos con valor histórico que contengan datos sensibles), **5** (Disposiciones relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico que contengan datos sensibles) y **6** (Regulación respecto al grupo interdisciplinario que prevé la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí), aunque coincidí en términos generales con el sentido, disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.



TEMA 1. PARÁMETRO DE REGULARIDAD

I. Razones de la mayoría

3. En este tema, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019, para precisar que aunque la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, dicha situación no implicó una federalización total de la materia. Las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General de Archivos y la Constitución Federal.

II. Razones del disenso

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 34 a 37 y 61, ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016, 161/2017, 93/2021 y 232/2020, no concuerdo con la tesis aislada VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", ni la tesis jurisprudencial 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.
5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.
6. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124 y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

TEMA 4. NORMATIVIDAD CONCERNIENTE AL PLAZO DE CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS CON VALOR HISTÓRICO QUE CONTENGAN DATOS SENSIBLES

I. Razones de la mayoría

7. En este tema, se determinó declarar la invalidez del artículo 37, último párrafo, en la porción normativa "similar al del bloqueo con otros datos de la misma naturaleza, el que no podrá exceder de 35 años", toda vez que el legislador local no contaba con la atribución para disminuir el plazo de setenta años que la Ley General de Archivos prevé en su numeral 36, último párrafo, para la restricción de acceso a los documentos de valor histórico con datos sensibles a que se alude en dicha norma, siendo este último plazo el que se debe acatar.

II. Razones del disenso

8. En este tema voté a favor de declarar la invalidez de la porción normativa impugnada, pues concuerdo con que debió preverse un plazo de setenta años idéntico al previsto por la ley general, al ser la norma que regula el tiempo que permanecerá en el archivo de concentración los documentos de todos los sujetos obligados en todos los niveles de gobierno que contengan datos personales sensibles, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico.
9. Sin embargo, desde mi perspectiva, la razón primordial para declarar la invalidez radicó en que la modificación por parte del legislador local generó una diferencia en un sistema uniforme que busca manejar las mismas reglas para los plazos de conservación de los documentos de todos los sujetos obligados en todos los niveles de gobierno.

TEMA 5. DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE DOCUMENTOS CON VALOR HISTÓRICO QUE CONTENGAN DATOS SENSIBLES

I. Razones de la mayoría

10. En este tema, se determinó reconocer la validez del artículo 39, fracción I, impugnado, que prevé como supuesto adicional para permitir el acceso a un



documento con valores históricos que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, el que sea solicitado para una investigación o estudio que se considere de relevancia nacional, regional o local, siempre y cuando el investigador o la persona que lo realice requiera el acceso a dicha información confidencial y se obligue por escrito a no divulgar tal información sensible.

11. Lo anterior, dado que las entidades federativas sí cuentan con la facultad para ampliar las facultades de los órganos garantes locales en materia de transparencia. Además de que, al contemplarse supuestos adicionales para permitir el acceso a la información, se amplía el alcance del derecho y del principio de máxima publicidad.

II. Razones del disenso

12. Conuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 39, fracción I, impugnado. Sin embargo, tal y como he votado en precedentes como la acción de inconstitucionalidad 93/2021 y 232/2020, considero que, en suplencia de la queja, debió declararse la invalidez del último párrafo del numeral 37, por ser contrario a lo previsto en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, cuarto párrafo, de la Constitución Federal.²
13. Conforme a esta disposición constitucional, el INAI cuenta con la competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los órganos autónomos especializados de las entidades federativas. Así, pese a que la Ley General de Archivos refiere a que la impugnación debe ser únicamente ante el Poder Judicial de la Federación, me parece que el INAI es el ente facultado constitucionalmente para atender tal aspecto.

² "Artículo 6. ...

"A. ...

"VIII. ... El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley."



TEMA 6. REGULACIÓN RESPECTO AL GRUPO INTERDISCIPLINARIO QUE PREVÉ LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

I. Razones de la mayoría

14. En este tema, se determinó declarar la validez del artículo 50, fracción VIII, en la porción normativa "Los responsables de los archivos en trámite de", para el efecto de que se considere como autoridades integrantes del grupo interdisciplinario a los titulares de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación. Lo anterior, dado que dicha norma no respetaba el deber de equivalencia previsto por el numeral 71 de la Ley General de Archivos.

II. Razones del disenso

15. En este tema voté a favor del sentido del proyecto, pero separándome de sus consideraciones. Conuerdo con que la integración correcta del grupo interdisciplinario debe prever a los titulares de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación de cada sujeto obligado, y no a sus responsables de archivo de trámite. Sin embargo, ello no es así porque el grupo interdisciplinario sea considerado como parte del sistema local de archivos o que se rija por el deber de equivalencia funcional en términos del artículo 71 de la ley general; más bien deriva de las exigencias del diverso 50 de esta misma ley.

16. A mi parecer, el grupo interdisciplinario forma parte del sistema institucional de cada uno de los sujetos obligados, pero no es un ente único que sea parte del Sistema Local de Archivos. En este sentido, la integración de los grupos interdisciplinarios no es una cuestión que deba regularse de forma equivalente, conforme al mandato del artículo 71 de la ley general. Esta integración más bien está sujeta al diverso 50 de la ley general,³ que contiene los requisitos

³ "Artículo 50. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control, y

"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.



conforme a los cuales los sujetos obligados en cualquier nivel de gobierno deben conformar su grupo interdisciplinario, únicamente pudiendo variar las condiciones estrictamente necesarias para adaptarlo a la realidad de la entidad federativa, sin desnaturalizar su propósito.

17. Lo anterior, considero que la legislación local no podía reducir la jerarquía de los representantes de cada unidad dentro del grupo interdisciplinario, pues generaría un riesgo significativo de que personas sin los debidos conocimientos y autoridad tomaran decisiones que afecten el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos por parte del sujeto obligado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

Las tesis de jurisprudencia 142/2001 y aislada P. VII/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXV, abril de 2007, página 5, XV, enero de 2002, página 1042, con números de registro digital: 172739 y 187982, respectivamente.

Voto particular, concurrente y aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 219/2020.

En la sesión celebrada el tres de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de distintos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecinueve de junio de dos mil veinte, así como la existencia de diversas omisiones legislativas.

Para comprender el trasfondo de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de

"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado.

"El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."



la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan de gran relevancia para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

¹ "**Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.



El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio Sistema Local de Archivos, el cual se define como "el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las Alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un Archivo General Estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de la Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo precepto dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "*desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales **equivalentes** a las que esta ley otorga al sistema nacional.*"

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del Sistema Local de Archivos de San Luis Potosí. En este contexto, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de San Luis Potosí había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse la acción de inconstitucionalidad 101/2019, el tres de mayo de dos mil veintiuno. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional."

² **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley."



tiene un carácter funcional. Es decir, que *"se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno."*³

Con base en este parámetro de regularidad el Tribunal Pleno se avocó a analizar los conceptos de invalidez planteados por el INAI en contra de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, para lo cual la resolución los dividió en once temas.

De ellos, no estuve de acuerdo en la decisión adoptada por la mayoría en el **tema 4 del proyecto sometido a votación (tema 3 en el engrose)**, respecto de la regulación atinente al **Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí**. Al respecto, desarrollo un **voto particular** en el presente documento.

En el **tema 1**, en el que se aborda el **parámetro de regularidad**, así como en el **tema 8 del proyecto (correspondiente al tema 7 del engrose)**, concerniente a las **atribuciones de diversos organismos** que integran el Sistema Local de Archivos, y en el **tema 10 del proyecto (tema 9 del engrose)**, concerniente a algunas disposiciones que regulan los archivos privados de interés público, en específico en la parte en que se invalidaron diversas porciones normativas que hacían referencia al **Consejo Estatal de Archivos**, si bien estuve de acuerdo con el sentido y, en general, con las consideraciones que sustentan la decisión adoptada por la mayoría, lo hice con algunas razones adicionales y diferenciadas que desarrollo en un **voto aclaratorio y uno concurrente**.

I. VOTO PARTICULAR

Registro Estatal de Archivos (tema 3)

En ejercicio de sus facultades para establecer el Sistema Local de Archivos, el legislador de San Luis Potosí decidió que dicho sistema contara con un Registro Estatal de Archivos, cuyo objeto sería, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley de Archivos Local, obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos y cuya administración estaría a cargo del Sistema Estatal de Archivos. La existencia de este registro

³ Párrafo 83 de ese engrose.



quedó prevista en los numerales 4, fracción XLI; 11, fracción IV; y del 76 al 79 de la Ley de Archivos de San Luis Potosí.⁴

La mayoría del Tribunal Pleno decidió que es inconstitucional la existencia de un registro estatal, pues duplica funciones y es contraria al propósito perseguido con la creación del Registro Nacional de Archivos, que fue evitar que la información archivística se encuentre dispersa.⁵ Razón por la cual se invalidaron los preceptos impugnados en relación con este tema.

Respetuosamente, no comparto la determinación anterior. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los Sistemas Estatales de Archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal.

⁴ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

XLI. Registro estatal: al Registro de Archivos del Estado de San Luis Potosí; ..."

Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: ...

IV. Inscribir en el registro estatal y en el registro nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

Artículo 76. El sistema estatal contará con el registro estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el SEDA."

Artículo 77. La inscripción al registro estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal de Archivos y, en su caso, el consejo nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

Artículo 78. El registro estatal será administrado por el SEDA, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal de Archivos."

Artículo 79. Para la operación del registro estatal, el SEDA pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el registro nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el consejo nacional.

"La información del registro estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico de la CEGAIP. "

⁵ Decisión adoptada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández (ponente) y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Con voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán y de la suscrita.



Contrario a lo que sugiere la resolución,⁶ considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese precepto (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) deben interpretarse como un mínimo institucional que la ley local debe prever, pues el mandato constitucional contenido en el numeral 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del artículo 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, la Legislatura de San Luis Potosí actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al registro estatal no entorpece, dificulta ni imposibilita el funcionamiento del registro nacional, sino que, por el contrario, estableció en la ley local las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

Además, de la ley general no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio registro estatal, ni tampoco que la existencia del registro estatal de San Luis Potosí afectara de alguna manera el funcionamiento del registro nacional, pues la ley archivística local claramente establecía en su artículo 11, fracción IV, el deber de los sujetos obligados locales de inscribir los archivos a su cargo tanto en el registro estatal como en el nacional, lo cual revela que el registro estatal no representa un obstáculo para el funcionamiento y la operatividad del registro nacional, por el contrario, se trata de una coordinación efectiva, atendiendo a la realidad social del Estado de San Luis Potosí. Más aun, el numeral 79 de la ley local dispone que la plataforma digital a través de la cual operará el registro estatal deberá prever la interoperabilidad con el registro nacional y considerar las disposiciones que, para tal efecto, emita el Consejo Nacional de Archivos.

Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019** (y que se reitera en la presente resolución), que el criterio más

⁶ Especialmente en los párrafos ciento veintisiete a ciento veintinueve del engrose.



respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza. Por lo que, si las normas invalidadas no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

II. VOTO CONCURRENTENTE

Parámetro de regularidad (tema 1)

En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno, el cual fue aprobado por mayoría de diez votos,⁷ se indicó que la materia de archivos es de carácter concurrente, por lo que el análisis de la regularidad constitucional de las Leyes de Archivos Locales debe realizarse atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política del País y en la Ley General de Archivos, y deben ser consistentes con las bases, principios y procedimientos previstos en esos ordenamientos, mediante los cuales se busca garantizar la organización y administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, así como la necesaria equivalencia que debe existir en cuanto la organización y funcionamiento de los Sistemas Locales de Archivos, con respecto al Sistema Nacional de Archivos.

Concuero parcialmente con lo anterior debido a que, desde mi perspectiva, el parámetro de regularidad que debe ser tomado en consideración al analizar casos como el que ahora se plantea, es exclusivamente el contenido en el artículo 73, XXIX-T, de la Constitución Política del País, el cual retoma dos mandatos: **i)** expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos; y, **ii)** determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

Si bien es cierto que la reforma constitucional condiciona a los Congresos Locales a legislar de conformidad con las bases, principios y procedimientos estable-

⁷ Votaron a favor de la propuesta las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra.



cidos en la Constitución Política del País y la Ley General de Archivos, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país, lo cierto es que la ley general en materia archivística no niega la libertad configurativa de las entidades federativas al regular su Sistema Local de Archivos, ni se puede determinar que derivado del régimen de concurrencia en materia de archivos, los Congresos Locales solamente hayan sido facultados para armonizar y adecuar sus legislaciones de manera congruente y no contradictoria con la ley general.

La equivalencia establecida implica que el diseño local debe ser equivalente en el sentido funcional, mientras que no entorpezca, dificulte o imposible el funcionamiento del sistema nacional. Además, a través de la ley general no se distribuyen competencias, sino que se establece un marco de respeto, principio que es retomado por el artículo 64 del citado ordenamiento normativo,⁸ del que deriva el mandato consistente en que las entidades deben regular sus sistemas locales de forma equivalente al sistema nacional.

En atención a lo anterior, no comparto las afirmaciones que se hacen en este apartado en el sentido de que las leyes generales distribuyen competencias entre la Federación y las entidades.

Facultades del Consejo Estatal de Archivos (tema 9)

En este apartado se determinó por unanimidad de votos⁹ declarar la invalidez de los artículos 73, 75, 87 y 89,¹⁰ en sus porciones normativas "Consejo Estatal de

⁸ **"Artículo 64.** El sistema nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del sistema nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el consejo nacional.

"El sistema nacional y los sistemas locales se coordinarán **en un marco de respeto de las atribuciones** de la Federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las Alcaldías de la Ciudad de México."

⁹ Votaron a favor de la invalidez las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ **"Artículo 73.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la ley general, esta ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, los particulares podrán solicitar al Consejo Estatal de Archivos asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.



Archivos" de la ley local en materia archivística, por considerar que las facultades establecidas para el Consejo Estatal de Archivos en realidad deberían corresponder a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, pues éste es el organismo competente y homólogo al Archivo General de la Nación previsto en la legislación local.

Concuero con que de la estructura normativa de la legislación estatal, el organismo homólogo al Archivo General de la Nación es la CEGAIP; de ahí que si bien en precedentes he sostenido un criterio abierto en cuanto a respetar la configuración establecida por las Legislaturas Locales en cuanto a los órganos involucrados, esto siempre lo he condicionado a que el sistema local funcione en términos equivalentes al nacional, y en el presente caso, los organismos y distribución de funciones realizada en la legislación local no resulta equivalente al sistema nacional.

III. VOTO ACLARATORIO

Normativa atinente a las atribuciones del Sistema Estatal de Archivos del Estado de San Luis Potosí (SEDA), de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia estatal y nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

"El Consejo Estatal de Archivos, convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, los procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"**Artículo 75.** En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Consejo Estatal de Archivos, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores. La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable."

"**Artículo 87.** El Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero' podrá recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización."

"**Artículo 89.** En términos del artículo 92 de la Ley General de Archivos, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Consejo Estatal de Archivos designará un representante para que forme parte del consejo nacional que deba emitir una opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación."



(CEGAIP), del Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero" y del Sistema Estatal de Archivos (tema 7)

Al analizar este tema, el Pleno concluyó que debía declararse la invalidez de los artículos 34, 87, 88 y 92, en las porciones normativas que señalaban "Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'"; 90, 91, 93 y 94, en sus porciones "SEDA"; y 4, fracción XLIII, 64, 65 y 66 en las porciones que referían "por conducto del SEDA", todos de la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí.¹¹ Ello, debido a que la ley local en materia de archivos confiere atribuciones al SEDA y al Archivo Histórico del Estado "Lic. Antonio Rocha Cordero", que de acuerdo con la ley general, deberían corresponder al archivo general y a los órganos internos de control homólogos de la entidad, y en el Estado de San Luis Potosí, la CEGAIP es el órgano equivalente al archivo general.

En relación con este tema, considero conveniente aclarar que si bien anteriormente he sostenido que, desde mi perspectiva, las normas en materia de archivos deben considerarse válidas siempre que el sistema local funcione en términos equivalentes al nacional, con independencia de los órganos involucrados, lo cierto es que en el presente caso los artículos 34, 64, 65, 66, 67, 76, 78, 79, 87, 88, 90, 91, 92, 93 y 94 de la ley de archivos impugnada otorgan al SEDA y al Archivo Histórico del Estado atribuciones que de acuerdo con la ley general deberían corresponder directamente al órgano equivalente al archivo general, y en el caso, ninguno de esos dos órganos son equivalentes al archivo general, pues como bien se indica en el proyecto, el órgano equivalente en este caso es el CEGAIP.

De ahí que coincidí con el resto de Ministras y Ministros al considerar que los preceptos aquí analizados debían declararse inválidos por no cumplir con el mandato de equivalencia que rige en la materia de archivos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de enero de 2023.

¹¹ Votaron a favor de la invalidez las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA LOS INTEGRANTES DE UNA LEGISLATURA ESTATAL QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO.

V. DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA.

VII. DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLA-



TURA (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA OMISIÓN DE DAR A CONOCER A TODOS LOS DIPUTADOS EL DICTAMEN DE REFORMA RESPECTIVO CON LA ANTICIPACIÓN QUE MARCA LA LEY, SIN UNA JUSTIFICACIÓN QUE LA CALIFIQUE COMO UN ASUNTO DE URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL HECHO DE QUE NO SE LE HAYA DADO PARTICIPACIÓN A LOS MUNICIPIOS EN LA DELIBERACIÓN DE REFORMAS LEGALES QUE TIENEN UNA INJERENCIA DIRECTA EN SUS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES, CONSTITUYE UN VICIO DE DICHO PROCEDIMIENTO QUE INCIDE NEGATIVAMENTE EN LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS QUE DEBE OBSERVAR EL PODER LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).



X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA RELATIVO A LA REGULACIÓN DE DIVERSOS SERVICIOS MUNICIPALES EN MATERIA DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. RESULTA INVÁLIDO DE ACUERDO A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 30 DE LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA Y 120 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESE ESTADO, AQUEL EN EL QUE EXISTA UNA AUSENCIA ABSOLUTA DE PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS AL TRATARSE DE NORMATIVA QUE INCIDE EN SUS ATRIBUCIONES PREVISTAS EN EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 119/2021 Y SU ACUMULADA 128/2021. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA VIGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y PODER EJECUTIVO FEDERAL. 15 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

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

VISTOS los autos para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,



RESULTANDO:

I. Trámite de las demandas

1. Por escrito depositado en la Oficina de Correos de México el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno y recibido el diecisiete de agosto siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos **diputados integrantes de la Vigésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Baja California** promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 289, mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, asimismo, se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de julio de dos mil veintiuno; señalando como órganos que emitieron y promulgaron la mencionada norma al Congreso del Estado y/o XXIII Legislatura, al gobernador constitucional y al secretario general de Gobierno, todos del Estado mencionado.

2. El veinte de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **119/2021** (conexa con las controversias constitucionales 97/2021, 98/2021 y 99/2021), y de conformidad con el registro de turno de los asuntos, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor en la acción de inconstitucionalidad referida, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. El veinticinco de agosto siguiente, el Ministro instructor **admitió** la referida acción, ordenó dar vista al Órgano Legislativo que emitió la disposición impugnada y al Poder Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al fiscal general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

4. Mediante escrito recibido el treinta de agosto de dos mil veintiuno mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer



Ibarra, **consejero jurídico del Ejecutivo Federal**, en representación del presidente de la República, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, reformada mediante el citado decreto.

5. En proveído de uno de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **128/2021** –conexa con las controversias constitucionales 97/2021, 98/2021 y 99/2021–, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor y **ordenó su acumulación a la acción de inconstitucionalidad 119/2021**.

II. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez

6. Para efectos de facilitar el análisis de la presente acción, debe tenerse en cuenta que los diputados promoventes combaten los siguientes actos: **(I)** la totalidad del Decreto No. 289, mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, asimismo se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California –por estimar que viola el proceso legislativo, así como el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal–; y, **(II)** en particular, las reformas al artículo 122 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, contenidas en tal decreto –por estimar que vulnera la autonomía municipal–; **(III)** en tanto que el Ejecutivo Federal únicamente combate el artículo 14 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California –por considerarlo contrario a los principios constitucionales en materia contributiva–.

7. Respecto a tales impugnaciones, resulta oportuno precisar que el decreto combatido **tiene como finalidad, esencialmente, transferir la prestación de los servicios públicos de agua, del gobierno estatal a los gobiernos municipales, quienes se encargarán ahora de tal función a través de la creación de organismos paramunicipales**; tal y como se desprende del siguiente cuadro comparativo.



<p>Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, [previo al decreto impugnado].</p>	<p>Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, [Conforme al decreto impugnado].</p>
<p>"Artículo 1. La proyección, dirección y ejecución de las obras de captación, conducción y distribución de los sistemas de agua potable para el servicio público de las poblaciones del Estado, estará a cargo de los organismos que designen las leyes respectivas y se efectuarán de acuerdo con las necesidades que demande el servicio y con sujeción a las disposiciones legales sobre la materia."</p>	<p>"Artículo 1. El diseño, planeación, gestión y coordinación de las políticas públicas en materia de agua en el Estado de Baja California estará a cargo del Ejecutivo del Estado, quedando la proyección, dirección y ejecución de las obras de captación, conducción y distribución de los sistemas de agua potable para el servicio público de las poblaciones del Estado, a cargo de los organismos señalados en la presente ley y se efectuarán de acuerdo con las necesidades que demande el servicio y con sujeción a las disposiciones legales sobre la materia."</p>
<p>"Artículo 14. Los propietarios o poseedores de predios o giros están obligados a pagar el costo de las obras a que se refieren los artículos 1 y 2 de esta ley, en los términos y forma que señalen las leyes respectivas."</p>	<p>"Artículo 14. Los propietarios o poseedores de predios o giros están obligados a pagar el costo de las obras a que se refieren los artículos 1 y 2 de esta ley. El importe de las obras de conducción, distribución, conexión de las redes a los sistemas generales de las ciudades, tomas de agua, descargas de aguas negras, u otras, serán los que fijen cada uno de los organismos encargados del servicio, de acuerdo a los costos que para éstas tengan dichas obras."</p>
<p>"Artículo 15. La prestación de los servicios de agua, causarán los derechos que se establezcan en las disposiciones fiscales aplicables."</p>	<p>"Artículo 15. La prestación de los servicios de agua, causarán los derechos que se establezcan en las disposiciones fiscales aplicables."</p> <p>"La obligación de pago de las cuotas por consumo de agua y por realización de las obras que ejecuten los organismos encargados del servicio y sus accesorios, tendrá el carácter de fiscal, correspondiendo a dichos organismos la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, la fijación de la cantidad líquida y su percepción."</p>



<p>"Artículo 19. ...</p> <p>"De este último pago responden solidariamente todos los propietarios y en consecuencia, por su adeudo se podrá embargar la totalidad del inmueble. Mientras no se instalen aparatos medidores, los derechos se causarán conforme a lo dispuesto en la tarifa respectiva de la Ley de Ingresos del Estado, de acuerdo al consumo que determine el organismo encargado del servicio, estando el pago a cargo de la administración del edificio."</p>	<p>"Artículo 19. ...</p> <p>"De este último pago responden solidariamente todos los propietarios y en consecuencia, por su adeudo se podrá embargar la totalidad del inmueble. Mientras no se instalen aparatos medidores, los derechos se causarán conforme a lo dispuesto en la tarifa respectiva de la Ley de Ingresos del Municipio que corresponda, de acuerdo al consumo que determine el organismo encargado del servicio, estando el pago a cargo de la administración del edificio."</p>
<p>"Artículo 20. Tienen responsabilidad objetiva para el pago de las cuotas por consumo de agua que establece la Ley de Ingresos del Estado, las personas que adquieran predios o establecimientos respecto de los cuales exista adeudo por ese concepto causado con anterioridad a la adquisición."</p>	<p>"Artículo 20. Tienen responsabilidad objetiva para el pago de las cuotas por consumo de agua que establece la Ley de Ingresos del Municipio que corresponda, las personas que adquieran predios o establecimientos respecto de los cuales exista adeudo por ese concepto causado con anterioridad a la adquisición."</p>
<p>"Artículo 52. El costo de los trabajos necesarios para la supresión de tomas principales o derivaciones, será a cargo del usuario y podrá ser cobrado a través del procedimiento administrativo de ejecución señalado en el Código Fiscal del Estado."</p>	<p>"Artículo 52. El costo de los trabajos necesarios para la supresión de tomas principales o derivaciones, será a cargo del usuario y podrá ser cobrado a través del procedimiento administrativo de ejecución señalado en el Código Fiscal del Estado."</p>
<p>"Artículo 57. Los propietarios o poseedores de giros mercantiles o industriales, cualesquiera que estos sean, deberán garantizar por medio de depósito o en la forma que determine dicho organismo, antes de la contratación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, el importe de los derechos correspondiente a tres meses de consumo real o estimado, según sea el caso, para cuyo efecto se aplicará la tarifa que establece la Ley de Ingresos del Estado."</p>	<p>"Artículo 57. Los propietarios o poseedores de giros mercantiles o industriales, cualesquiera que estos sean, deberán garantizar por medio de depósito o en la forma que determine dicho organismo, antes de la contratación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, el importe de los derechos correspondiente a tres meses de consumo real o estimado, según sea el caso, para cuyo efecto se aplicará la tarifa que establece la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>"Artículo 67. El monto de los daños causados a un aparato medidor, por alteración o cualquier otra causa, se determinará atendiendo al costo real de reparación o sustitución, mismo que será a cargo del organismo encargado del servicio; a excepción en el caso de que se</p>	<p>"Artículo 67. El monto de los daños causados a un aparato medidor, por alteración o cualquier otra causa, se determinará atendiendo al costo real de reparación o sustitución, mismo que será a cargo del organismo encargado del servicio; a excepción en el caso de que se</p>



<p>compruebe que el propietario o poseedor del inmueble en que se encontraba instalado haya sido el responsable de los daños causados; pudiendo ser cobrado a través del procedimiento administrativo de ejecución señalado en el Código Fiscal del Estado."</p>	<p>compruebe que el propietario o poseedor del inmueble en que se encontraba instalado haya sido el responsable de los daños causados; pudiendo ser cobrado a través del procedimiento económico-coactivo."</p>
<p>"Artículo 91. De toda acta de inspección se remitirá un ejemplar al titular del organismo encargado del servicio, para efecto de que determine lo conducente, aplicando en su caso, las sanciones pecuniarias y administrativas que correspondan, así como las demás previstas en la legislación fiscal del Estado de Baja California. Dichas sanciones se harán efectivas a través de procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal del Estado."</p>	<p>"Artículo 91. De toda acta de inspección se remitirá un ejemplar al titular del organismo encargado del servicio, para efecto de que determine lo conducente, aplicando en su caso, las sanciones pecuniarias y administrativas que correspondan, así como las demás previstas en la legislación fiscal del Estado de Baja California. Dichas sanciones se harán efectivas a través de procedimiento económico-coactivo."</p>
<p>"Artículo 101. Para los efectos de esta ley, se aplicará supletoriamente la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California."</p>	<p>"Artículo 101. Para los efectos de esta ley, se aplicará supletoriamente la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California."</p>
<p>"Artículo 108. ...</p> <p>"En materia de prescripción y cancelación de créditos, se estará a lo dispuesto por la legislación fiscal del Estado y demás disposiciones aplicables."</p>	<p>"Artículo 108. ...</p> <p>"En materia de prescripción y cancelación de créditos, se estará a lo dispuesto por la legislación fiscal del Estado y demás disposiciones aplicables. Podrá resolver el organismo operador a través de su director, a solicitud de parte interesada."</p>
	<p>"Artículo 122. Para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales, a que se refiere la presente ley, los Municipios contarán con organismos paramunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa, con las atribuciones que establece esta ley, los ordenamientos municipales y sus instrumentos de creación.</p>



"Al frente de cada organismo habrá un titular que deberá contar con conocimientos comprobados en el manejo y administración de sistemas de agua o hídricos, y será designado por las dos terceras partes de los integrantes del cabildo que corresponda a propuesta del presidente municipal."

"Artículo 123. **Serán atribuciones de los organismos encargados del servicio de agua:**

"I. Todo lo relativo al cumplimiento y realización de los sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas negras **de cada uno de los Municipios a que correspondan;**

"II. La ejecución directa o por contratación de las obras a que se refieren dichos sistemas;

"III. La operación y mantenimiento de los sistemas de que se trata;

"IV. **La prestación a los usuarios de los servicios mencionados;**

"V. La determinación de créditos fiscales y recaudación de los derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras que conforme a las leyes aplicables y a los convenios que celebren, les correspondan;

"VI. La implementación de programas de apoyo a los usuarios para el financiamiento en la adquisición de tecnologías, así como aditamentos y dispositivos ahorradores de agua;

"VII. El desarrollo de actividades que directa o indirectamente conduzcan a lograr los objetivos indicados.

"VIII. Las demás previstas en la presente ley, así como en sus instrumentos de creación y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 124. Los Municipios, **podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios a que se refiere esta ley.**"



Artículos transitorios

"Primero. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

"Segundo. Dentro de **los treinta días naturales siguientes** contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se instalará una comisión especial integrada por la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría para el manejo, saneamiento y protección del agua, así como por representantes de las comisiones estatales de servicios públicos y un representante de los Municipios, **para dar seguimiento y consolidar la transferencia los recursos, materiales, financieros, administrativos y humanos de las comisiones a los Municipios**, así como para resolver lo conducente respecto de la instrumentación del presente decreto."

"Tercero. Dentro de **los seis meses siguientes** contados a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, **los Municipios deberán expedir las normas, reglamentos municipales y demás normas administrativas necesarias para la armonización normativa con el presente decreto**. Hasta en tanto se expidan la normativa reglamentaria se aplicará de manera supletoria las disposiciones de orden estatal."

"Cuarto. Los Municipios **contarán con 60 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto **para crear los organismos municipales que se encargados de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales**, debiendo notificar al Ejecutivo del Estado, a efecto de iniciar el proceso de transferencia de los recursos financieros, materiales y humanos del organismo estatal operador del agua que corresponda a favor del organismos paramunicipal.



"Hasta en tanto no se culmine el proceso de transferencia de recursos antes mencionado, las comisiones estatales de servicios públicos continuarán prestando los servicios en materia de agua en los Municipios que les correspondan, en los términos de la presente ley, su ley reglamentaria y los ordenamientos estatales correspondientes."

"Quinto. El Ejecutivo del Estado en conjunto con la Comisión Estatal de Servicios Públicos que corresponda, **transferirá todos los recursos financieros, materiales y humanos al organismo paramunicipal encargado del servicio del Municipio respectivo**, las acciones de coordinación de dicha transferencia deberá iniciar a partir de día siguiente de la notificación al Estado de la creación del organismo municipal."

"Sexto. En los casos de los Municipios de Playas de Rosarito, San Quintín y San Felipe, **contaran con un año para crear su organismo paramunicipal**. Las comisiones de servicios públicos de Tijuana, Ensenada y Mexicali, **transferirán de manera equitativa y proporcional al número de usuarios de cada Municipio, así como a la necesidad de infraestructura de los nuevos organismos paramunicipales en la demarcación territorial de dichos Municipios**. Hasta en tanto no se realice la transferencia, seguirán siendo responsables de su administración."

"Séptimo. Los recursos humanos del personal adscrito a las comisiones estatales de servicios públicos **será transferido a los organismos paramunicipales encargados del servicio de agua**, salvaguardando sus derechos laborales."

"Octavo. Las concesiones otorgadas por la Comisión Nacional del Agua a favor del Gobierno del Estado o sus entidades paraestatales, continuarán siendo administradas por el Ejecutivo Estatal, por lo que para el uso y aprovechamiento del agua comprendida en



las mismas. **Los organismos paramunicipales encargados del servicio deberán celebrar convenios con el Ejecutivo Estatal.**"

"Noveno. Los procesos judiciales, administrativos y laborales, así como los demás asuntos jurídicos que se encuentren en proceso, incluyendo los derivados de la determinación y cobro de contribuciones derechos y sanciones a nombre de las comisiones estatales de servicios públicos de Mexicali, Ensenada, Tecate y Tijuana, **a partir de la entrada en vigor del presente decreto, corresponderá atenderlos a las actuales comisiones estatales de servicios públicos, según corresponda, en tanto se crean los organismos paramunicipales.**"

"Décimo. Se instruye a la Secretaría de Hacienda para que lleve a cabo las acciones necesarias, a efecto de que los créditos fiscales generados a favor de las comisiones estatales de servicios públicos de Mexicali, Ensenada, Tecate y Tijuana, que a la fecha de la entrada del presente decreto queden sin cubrir, derivados de la prestación de servicios públicos así como del convenio de adeudos sean cobrados y recaudados por conducto de sus instancias recaudadoras.

"Décimo primera. Para los efectos legales y de funcionamiento de las comisiones estatales de servicios públicos quedarán vigentes los contratos, fideicomisos, empréstitos, acuerdos, convenios y cada uno de los instrumentos jurídicos que existan en dichos organismos y que hubiesen celebrado con anticipación a la entrada en vigor del presente decreto, **conservando dichas comisiones la administración de los mismos en tanto no se suscriban los convenios de transferencia a los organismos paramunicipales encargados de servicios.**

"Respecto de los contratos con instituciones bancarias o financieras, a través de los cuales **las comisiones estatales de servicios públi-**



cos hayan adquirido deuda pública, se realizarán las gestiones conducentes a fin de que el organismo paramunicipal respectivo asuma dicha deuda como deudor sustituto, y en el supuesto de que el Ejecutivo del Estado se encuentre como garante o aval, éste será sustituido por el Municipio que corresponda."

"Décimo segunda. Los adeudos generados y el patrimonio a favor de los organismos públicos descentralizados denominados comisiones estatales de servicios públicos de Mexicali, Ensenada, Tecate y Tijuana se **transferirán a favor de los organismos paramunicipales encargados del servicio de agua, en términos de este decreto.**"

"Décimo tercera. **Las referencias que se hagan a las comisiones estatales de servicios públicos de Baja California o a los organismos estatales encargados del servicio de agua en la normatividad estatal se entenderán realizadas a los organismos paramunicipales encargados del servicio de agua.**

"Al término del proceso de transferencia de recursos entre el Ejecutivo Estatal y los Municipios, quedará abrogada la Ley de las comisiones estatales de servicios públicos de Baja California, así como las demás disposiciones reglamentarias de dicha ley."

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California

[Previo al decreto impugnado]

"Artículo 38 BIS. La Secretaría para el manejo, saneamiento y protección del agua, es la dependencia responsable de diseñar y coordinar la política pública en materia de gestión de recursos hídricos del Estado, así como fomentar el uso racional del agua; teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California

[Conforme al decreto impugnado]

"Artículo 38 BIS. La Secretaría para el manejo, saneamiento y protección del agua, es la dependencia responsable de diseñar y coordinar la política pública en materia de gestión de recursos hídricos del Estado, así como fomentar el uso racional del agua; teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:



"I. Planear, gestionar, regular, validar, supervisar, construir y coordinar los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso que correspondan al Estado, **así como los sistemas de los mismos, por sí o a través de las entidades paraestatales del sector a su cargo;**

"II. Gestionar, planear, programar, proyectar, contratar, ejecutar y supervisar, las obras de competencia estatal, **por sí o a través de las entidades paraestatales del sector a su cargo**, requeridas para aprovechar de forma sustentable el agua en las actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como su operación, conservación y mantenimiento, coordinando dichas acciones con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria, según corresponda;

"XI. Coadyuvar con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, en la aplicación de la normatividad para el manejo y disposición final de residuos sólidos, de residuos industriales y para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales;

"XII. Coadyuvar en la formulación conjunta con la Federación, de los planes y programas específicos tanto para el abastecimiento, como el tratamiento de aguas y servicios de drenaje y alcantarillado, así como la captación, tratamiento y uso eficiente de aguas pluviales;

"XXIV. Desarrollar, en coordinación con los organismos operadores, programas de orientación a los usuarios con el objeto de preservar la calidad del agua y propiciar su aprovechamiento racional;

"I. Planear, gestionar, regular, validar, supervisar y coordinar los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso que correspondan al Estado;

"II. Gestionar, planear, programar, proyectar, contratar, ejecutar y supervisar, las obras de competencia estatal, requeridas para aprovechar de forma sustentable el agua en las actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como su operación, conservación y mantenimiento, coordinando dichas acciones con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria, según corresponda;

"...

"XI. **Coadyuvar con los Municipios** y con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, en la aplicación de la normatividad para el manejo y disposición final de residuos sólidos, de residuos industriales y para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales;

"XII. **Coadyuvar en la formulación conjunta con la Federación y los Municipios**, de los planes y programas específicos tanto para el abastecimiento, como el tratamiento de aguas y servicios de drenaje y alcantarillado, así como la captación, tratamiento y uso eficiente de aguas pluviales;

"XXIV. **Apoyar a los organismos operadores del servicio** en el desarrollo de programas de orientación a los usuarios con el objeto de preservar la calidad del agua y propiciar su aprovechamiento racional;



"XXV. Elaborar y mantener actualizado, en coordinación con las entidades paraestatales del sector a su cargo, el inventario de los bienes y recursos del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado y de las reservas hidrológicas del Estado; ..."

"XXV. Elaborar y mantener actualizado, **en coordinación con los Municipios**, el inventario de los bienes y recursos del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado y de las reservas hidrológicas del Estado; ..."

8. Como se puede apreciar de lo anterior, las reformas contenidas en el decreto impugnado tienen como finalidad: **(I) establecer la obligación de los gobiernos municipales de asumir la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales** que prestaban las comisiones estatales –lo cual se prevé, sustancialmente, en los artículos 122 a 124 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, así como sus preceptos transitorios– y **(II) realizar las adecuaciones normativas respecto a tal transferencia de servicios y, en su caso, establecer algunas normaciones adicionales** en esta nueva competencia para la prestación de los servicios públicos de agua a cargo de los Municipios –conforme al resto de la normativa contenida en el decreto impugnado–.

9. Una vez precisado lo anterior, en su demanda, los diputados promovedores estimaron violados los artículos 1o., 14, 16, 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hicieron valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

- **Violaciones al procedimiento legislativo.** En su primer concepto de violación aducen que debe declararse inválido el decreto combatido ya que no cumple con las formalidades legislativas previstas en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, toda vez que, por una parte, las autoridades demandadas "fueron omisas en llamar a los Ayuntamientos al proceso legislativo", no obstante que las comisiones de dictamen legislativo tienen la obligación legal de anunciar los proyectos de ley que se refieren a los "asuntos de carácter municipal ... cuando menos con cinco días de anticipación".



En el entendido que el decreto impugnado, claramente se refiere a cuestiones de carácter municipal y, por ende, debía cumplirse con las formalidades referidas, pues las reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, tienen como finalidad que "los cinco gobiernos municipales del Estado de Baja California, de forma inmediata reali[cen] las gestiones oportunas *para asumir la competencia para prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales*".

- Y por otra, porque las autoridades demandadas fueron "omisas en turnar a la totalidad de los diputados integrantes de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos, así como al Pleno del Congreso Estatal, el proyecto de dictamen y el dictamen correspondiente, con al menos tres días de anticipación a su discusión".

En esa lógica, el procedimiento legislativo relativo al dictamen impugnado "en total tuvo una duración de seis días, esto es, desde la presentación de la iniciativa hasta su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California", por ende, es claro que no se observaron los tiempos mínimos que la ley establece para que los diputados participantes en las sesiones de comisión y Pleno del Congreso del Estado "tengan oportunidad de conocer el contenido de la iniciativa el proyecto de dictamen y del dictamen sometido a su consideración".

- En suma, la votación se encuentra viciada al haberse realizado sin que los legisladores tuviesen la oportunidad de conocer adecuadamente lo que estaba siendo sometido a su consideración y así tener la oportunidad de deliberar y formarse un juicio idóneo para emitir un voto sustentado en razones técnicas.

- **Violación al mecanismo constitucional de transferencia de servicios públicos.** En su segundo concepto de violación la demandante aduce que el decreto impugnado resulta contrario al artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, así como tercero transitorio de la reforma constitucional de veinti-



trés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, pues en ninguna parte del proceso legislativo se encuentra acreditada "la aprobación del Ayuntamiento para la asunción del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, ni la solicitud rechazada por alguno de los Municipios pertenecientes al Estado de Baja California".

Es decir, no se adjunta constancia alguna a través de la cual se acredite que los Cabildos de los Municipios aprobaron la transferencia de dicho servicio público. De igual forma la citada iniciativa es carente de algún documento en el cual se acredite la solicitud de transferencia remitida por algún Ayuntamiento.

• **Inconstitucionalidad del artículo 122 de la ley impugnada.** En su tercer concepto de violación, la demandante aduce que es inconstitucional el precepto citado al rubro ya que establece la obligación a los Municipios "de crear un ente paramunicipal" encargado de la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, "infringiendo su autonomía reglamentaria a efecto de determinar los entes idóneos para dar cumplimiento a las funciones encomendadas por el legislador".

• En otras palabras, el artículo impugnado "establece un mandato expreso que obliga a definir la forma de organización administrativa que deberá adoptar el Municipio", no obstante ser materias que el Constituyente Permanente reservó para la función reglamentaria municipal, sin dejar espacio a que sea dicho orden de gobierno quien, en ejercicio de su autonomía administrativa y financiera, determine los entes idóneos para dar cumplimiento a las funciones encomendadas por el legislador.

10. El **presidente de la República**, por conducto del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, estimó violados los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

• **Inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.** En su único concepto



de invalidez aduce que el precepto en cita vulnera los principios de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad contributiva, toda vez "que el legislador al facultar a los organismos encargados del servicio de agua para que, a su discrecionalidad, determinen los costos que tengan que pagar los propietarios o poseedores de predios o giros", por las obras de ampliación, construcción, distribución, conexión de las redes a los sistemas generales de las ciudades, tomas de agua y descargas de aguas negras u otras, "sin establecer mecanismos, directrices o procedimientos que permitan determinar la forma, tiempo y modo en que se pagarán, viola el principio de legalidad tributaria".

- Asimismo, el artículo 14 combatido, al no establecer con claridad el mecanismo, procedimiento o directrices bajo los cuales los organismos encargados del servicio de agua determinarían el costo que se cobrará por concepto de obras de ampliación, conducción, distribución, conexión de las redes a los sistemas generales de las ciudades, tomas de agua, descargas de aguas negras u otras, "violan el principio de proporcionalidad tributaria".

III. Informe de las autoridades

11. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

12. El **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California**, representado por el secretario general de Gobierno de dicho Estado, señaló:

- **Violaciones al procedimiento legislativo.** Resultan infundados los conceptos de invalidez planteados pues, por una parte, respecto a la supuesta omisión de los Ayuntamientos de participar en el proceso legislativo, debe tenerse en cuenta *que la transferencia de servicios públicos de agua obedece a la reforma a la Constitución del Estado de Baja California de dos mil uno, fecha desde la cual los Ayuntamientos pudieron participar en dichas modificaciones.*



Asimismo, los transitorios del decreto impugnado permiten que, previo a la consolidación de la referida transferencia, *los Municipios puedan ser escuchados*, por lo cual no se les deja en estado de indefensión ni se les priva de poder opinar sobre temas que les afecten.

- En cuanto a la omisión de turnar a los diputados en las comisiones y en el Pleno con al menos tres días de anticipación, los dictámenes a discusión, debe decirse que en la especie se *aprobó una dispensa de trámite por urgencia que avala obviar esos requisitos*.

Siendo que los legisladores respetaron la relación que debe prevalecer entre el medio y el fin, *al darse una razonable coincidencia entre la necesidad apremiante para discutir y aprobar una reforma con miras en cumplimentar el débito que se tenía con el Constituyente Federal incumplido por más de veinte años*.

- Finalmente, del análisis que se realice del procedimiento legislativo se aprecia que se realizó un verdadero ejercicio deliberativo y democrático de discusión parlamentaria, pues pese a la dispensa a trámite se permitió realizar un debate sobre el decreto combatido.

• **Inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.** El precepto citado al rubro no resulta inconstitucional, pues se inadvierte que la norma *no reviste las características de una norma hacendaria*, dado que la misma no contempla en sus elementos estructurales un sujeto, objeto, base, tasa, tarifa, ni época de pago, antes bien, adquiere el calificativo de un mandato preparatorio que remite precisamente a las leyes de ingresos aplicables. En suma, *no establece una contribución*.

Atento a lo anterior, el artículo impugnado de ninguna manera transgrede los principios de certeza, legalidad y equidad consagrados por la norma fundamental, en tanto que, como se ha razonado, no se trata de una norma contributiva, al no integrar los elementos esenciales del tributo. Asimismo, las omisiones



imputadas serán subsanadas por los ordenamientos secundarios en materia de ingresos que, con la finalidad de armonizar la reforma que originó el Decreto 289, se expidan en su momento.

13. **El Poder Legislativo** del Estado de Baja California, representado por su mesa directiva, señaló:

• **Violaciones al procedimiento legislativo.** No existen las aducidas violaciones al procedimiento legislativo, pues se inadvierte que éste no fue desahogado en forma regular, *ya que se tramitó mediante la dispensa de trámite por considerarse de urgente y de obvia resolución*, siendo así aprobado en el Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica.

Siendo que la urgencia referida, respecto al marco normativo que rige al servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, deriva de la necesidad de analizar y actualizar la norma reguladora para adaptarse a las nuevas condiciones administrativas y operativas, *a fin de entregar a quien corresponde el manejo del agua, es decir, a los Municipios, con el objeto de cumplir con el mandato del artículo 115 constitucional.*

• Máxime que del proceso impugnado *se observa que se llevó a cabo el derecho a la participación de todos los representantes parlamentarios en condiciones de libertad y de igualdad*, como se puede observar en la sesión del Pleno, asimismo, no se coartó el derecho a expresar o defender opinión alguna en el desarrollo del debate, el procedimiento con dispensa de trámite culminó con la aplicación de las reglas de votación establecidas.

• **Violaciones al artículo 115 constitucional.** El Decreto 289 impugnado no resulta inconstitucional, toda vez que en sus artículos transitorios se *prevé un procedimiento de transferencia de manera ordenada*, tal y como lo exige el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

Siendo que la creación de organismos paramunicipales tendientes a prestar los servicios públicos de agua tampoco vulnera la autonomía municipal, pues los Municipios, aunque cuenten con su autonomía propia, *también se*



encuentran condicionados al pronunciamiento del Estado para que pueda emitir el cumplimiento legal que se desea satisfacer.

- Aunado a que el legislador, al reformar y adicionar los artículos que se impugnan por este medio, no buscan invadir la esfera interna de organización de los Municipios, *ya que no pretende facultar, participar, confeccionar planes o crear estrategias de cómo organizar a los organismos paramunicipales en sus actividades*, tampoco para opinar referente al contenido y cómo se tiene que desarrollar, sino únicamente para indicar las bases sobre las que el Municipio se podrá allegar de los organismos paramunicipales en las actividades especializadas del manejo del agua.

- **Inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.** El pago de obras es una obligación que *existía desde antes de la reforma*, no obstante se adicionan otras más, y se advierte que ahora habrá organismos encargados de fijar los costos de conformidad con el valor resultante de cada obra, por ello no violenta ningún principio constitucional, *toda vez que el beneficio que se obtenga al pagar el costo de las obras será directamente para los mismos sujetos obligados.*

Siendo que en ningún momento se violenta el principio de legalidad y seguridad jurídica para los sujetos que se encuentran obligados al pago de los costos de obras relativas a los servicios del agua, *ya que son los mismos propietarios y poseedores los beneficiados por el servicio que pagaron, mismos que sufragarán en razón al costo que tengan las obras que se desarrollen.*

- Por lo anterior queda claro que los importes se establecerán *tomando en cuenta el costo de las obras y los que cumplan con el pago de esa obligación serán los beneficiarios del mismo*, por ello en ningún momento contraviene a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria en razón de que *el legislador encontró un equilibrio entre las diferentes condiciones de los beneficiarios*, ya que no todos se encuentran en las mismas circunstancias, es decir, no realizará el mismo pago con tarifa general, ya que todo dependerá del tipo de obra y su costo.



IV. Cierre de Instrucción

14. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

I. Competencia

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del *Decreto Número 289, mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California*, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

II. Oportunidad

16. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **"de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"**, las cuales **"podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma [impugnada]"**.

17. En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece textualmente:

"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."

18. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que, **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

19. En el caso, el decreto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el jueves veintinueve de julio de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el viernes treinta de julio y concluyó el sábado **veintiocho de agosto del mismo año**. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, el lunes treinta de agosto de dos mil veintiuno.

20. En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron en la Oficina de Correos de la localidad y en el buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, el **sábado treinta y uno de julio** y el **lunes treinta de agosto, ambos de dos mil veintiuno**, por lo que su interposición resulta oportuna.

III. Legitimación

21. La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.



22. Suscriben la demanda, Araceli Geraldo Núñez, Juan Melendrez Espinoza, Rosina Del Villar Casas, Juan Manuel Molina García, Javier Robles Aguirre, Efrén Enrique Moreno Rivera, Víctor Hugo Navarro Gutiérrez, Evangelina Moreno Guerra, Miriam Elizabeth Cano Núñez y Julia Andrea González Quiroz, quienes constituyen el **cuarenta por ciento de los diputados integrantes de la Vigésima Tercera Legislatura del Estado de Baja California**,¹ personalidad que acreditan con el acta de la sesión relativa a la instalación de la XXIII Legislatura y de las actas de toma de protesta, publicadas en la Gaceta Parlamentaria de ese órgano legislativo.

23. Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal establece:

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

"...

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

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

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano."

¹ Conforme al artículo 14 de la Constitución de tal entidad federativa el Congreso se encuentra compuesto de "diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal".



24. Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del *Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California*, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de julio de dos mil veintiuno, se colige que los diputados integrantes de la Vigésima Tercera Legislatura del Estado de Baja California **cuentan con la legitimación necesaria para hacerlo.**

25. Apoya la conclusión anterior la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33 % de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33 % de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33 % de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33 % de los integrantes de**



la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33 % de los senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."²

26. El **consejero jurídico del Ejecutivo Federal**, en representación del **presidente de la República**, acredita su personalidad en términos del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno y mediante copia certificada de su nombramiento, la cual fue exhibida junto con la demanda.

27. Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal establece:

"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:

² Tesis P./J. 7/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página: 1513, registro digital: 172641.



"...

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

28. Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto 289, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de julio de dos mil veintiuno, es dable sostener que cuenta con la facultad jurídica para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

IV. Causas de improcedencia

29. El Congreso demandado no hizo valer ninguna causa de improcedencia, sino que se limitó a solicitar a esta Corte *"que, oficiosamente, examinara si se actualiza alguna de las establecidas en la ley reglamentaria"*.

30. Por su parte, el Ejecutivo demandado sostuvo que resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por los diversos diputados del Congreso de Baja California, toda vez que: **(I)** únicamente exponen agravios encaminados a demostrar *una serie de violaciones al proceso legislativo, el cual se encuentra regulado exclusivamente por normas locales* –por lo cual no se plantea una vulneración a preceptos constitucionales– y **(II)** resulta improcedente examinar las violaciones al procedimiento legislativo expuestas en la demanda, *ya que no se combate la regularidad constitucional de alguno de los preceptos reformados mediante el decreto impugnado*, por lo que, ante la ausencia de conceptos de invalidez tendientes a exponer problemas propiamente constitucionales, no es dable examinar tales argumentos.

31. A juicio de este Tribunal Constitucional, **deben desestimarse** las causas de improcedencia aludidas por dos razones fundamentales. La primera, porque, contrario a lo aducido por el Ejecutivo demandado, los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo *no se*



traducen en meras cuestiones de legalidad o aspectos ajenos a problemas propiamente constitucionales.

32. Como lo ha sostenido esta Corte, este tipo de planteamientos atañen a las "premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente *el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41*".³

33. Asimismo, debe precisarse que las violaciones al procedimiento legislativo se relacionan *con los principios de legalidad y seguridad jurídica*, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; de ahí que, para cumplir con estos principios, debe analizarse si el órgano legislativo cumplió con la normativa que regula su función, porque esto a su vez implica un respeto a las formalidades del procedimiento legislativo.

34. Luego, resulta evidente que este tipo de argumentos resultan susceptibles de ser planteados y examinados en la acción de inconstitucionalidad con la finalidad de determinar, precisamente, si el procedimiento legislativo combatido se ajusta o no a tales exigencias constitucionales –esto es, a las atinentes a los principios de legalidad, seguridad jurídica y la democracia liberal representativa como modelo de Estado– y, por ende, si deben invalidarse las normas generales emitidas a través del procedimiento legislativo respectivo.

35. La segunda razón consiste en que el hecho de que en la exposición de las violaciones al referido procedimiento los diputados promoventes no impugnen el contenido de alguna de las normas generales, cuya invalidez se solicita en el presente medio de control constitucional, en nada incide en la procedencia de la presente acción, pues, lógicamente, en este tipo de planteamientos *no se pretende acreditar la contrariedad de un determinado precepto legal con los principios y reglas constitucionales*, sino más bien tiene como objeto dilucidar si el Congreso demandado acató las formalidades atinentes al proceso legislativo.

³ Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos.



36. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el resto de sus conceptos de invalidez los diputados promoventes sí plantean diversos vicios constitucionales respecto a las normas generales emanadas del proceso legislativo combatido, concretamente, por estimarse violatorias del artículo 115 de la Constitución Federal. De ahí que se desestimen tales causas de improcedencia.

37. Una vez precisado lo anterior, este Tribunal Constitucional advierte oficiosamente que únicamente respecto **al artículo 38 BIS** de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California **se actualiza la causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria. Es así, pues es un hecho notorio que **la referida ley fue abrogada** el primero de enero de dos mil veintidós, conforme a los preceptos primero y segundo transitorios de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.⁴

38. En tal sentido, al haberse abrogado tal ordenamiento legal –y al no tratarse de la materia penal–, es claro que **han cesado los efectos de la referida norma general** y, por ende, resulta improcedente el presente medio de control constitucional. Así lo establece la jurisprudencia P./J. 8/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."⁵

39. De acuerdo con lo expuesto, y con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, **se sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, por actualizarse la referida causa de improcedencia.

⁴ "Primero. La presente ley deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y entrará en vigor el primero de enero de dos mil veintidós."

"Segundo. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 49, de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, Número Especial, Tomo CXXVI, quedará abrogada una vez que entre en vigor la presente ley."

⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958.



40. Habiéndose desestimado las causas de improcedencia hechas valer por el Ejecutivo Local, y sin advertir de oficio que se actualice alguna diversa a la examinada en la especie, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados.

V. Estudio de fondo

41. De los antecedentes relatados, se advierte que los problemas constitucionales que debe resolver esta Suprema Corte son los siguientes:

I. Si el Congreso demandado, al reformar la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, *cumplió con las formalidades del proceso legislativo;*

II. Si la transferencia de servicios públicos de agua del gobierno estatal a los gobiernos municipales, en los términos del decreto impugnado, *resulta contraria a la mecánica establecida en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal;* y,

III. Si el artículo 14 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California *vulnera los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad contributiva.*

42. Los problemas jurídicos referidos serán estudiados en el orden establecido, es decir, examinando primeramente los vicios al procedimiento legislativo alegados por los diputados promoventes, al resultar de análisis preferente, ya que, de ser fundados, provocarían que sea innecesario el estudio del resto de los conceptos de invalidez.

43. Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 42/2007,⁶ de rubro:

⁶ Tesis P.J. 42/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro digital: 172559.



"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."

44. **1. Violaciones al procedimiento legislativo.** Los diputados promoventes aducen que debe declararse inválido el decreto combatido ya que no cumple con las formalidades legislativas previstas en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, toda vez que las autoridades demandadas fueron omisas en:

I. *Llamar a los Ayuntamientos al proceso legislativo*, no obstante que las comisiones de dictamen legislativo tienen la obligación legal de anunciar los proyectos de ley que se refieren a los asuntos de carácter municipal, cuando menos, con cinco días de anticipación; y,

II. Turnar a la totalidad de los diputados integrantes de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos, así como al Pleno del Congreso Estatal, *el proyecto de dictamen y el dictamen correspondiente con al menos tres días de anticipación a su discusión.*

45. Para determinar si en la especie se incurrieron en las referidas violaciones, se señala, en primer término, que son varios los precedentes que contienen la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre violaciones al procedimiento legislativo, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005;⁷ 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006;⁸ 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y

⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2005.

⁸ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, 4 de enero de 2007.



44/2015;⁹ 36/2013 y su acumulada 37/2013;¹⁰ y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.¹¹ Y las controversias constitucionales 58/2013;¹² 41/2014;¹³ 34/2014¹⁴ y 63/2016.¹⁵

46. De esos precedentes destacan como principios relevantes los siguientes:

- Se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro Texto Constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas **se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa**. Así, se busca, al final de cuentas, **que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática** que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas, y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano;

- Lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo **es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad**, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública;

⁹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 3 de septiembre de 2015.

¹⁰ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 13 de septiembre de 2018.

¹¹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

¹² Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan N. Silva Meza, 2 de junio de 2015.

¹³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de septiembre de 2015.

¹⁴ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 6 de octubre de 2015.

¹⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de septiembre de 2019.



• Existen **dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria**;¹⁶ el primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, **sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.**

47. Adicionalmente, se debe poner especial atención a los criterios sobre *dispensa de trámites legislativos*, cuyo primer precedente deriva de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.¹⁷ En ese sumario se estableció *que no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, sino que es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente*, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo acreditarse, cuando menos, las siguientes condiciones:

¹⁶ Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.". (Tesis P. XLIX/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493).

¹⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, 20 de noviembre de 2008.



- La existencia de determinados **hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

- La relación medio-fin, esto es, que **tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate**, pues, de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad;

- Que tal condición de urgencia **evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios**, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

- La circunstancia de que **una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos no es suficiente para convalidar su falta de motivación**, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

48. Por otra parte, es necesario conocer lo dispuesto en los artículos 28 a 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y 18, fracción VII, 115 a 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que contienen lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

"**Artículo 28.** La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;

"III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;



"V. Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral; y,

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las organizaciones de la sociedad civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley."

"Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

"Artículo 30. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, **cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto**, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y,

"II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

"Artículo 31. En los **casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos**, de los diputados presentes, **el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios** para la aprobación de las leyes y decretos."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.



"**Artículo 18.** Son derechos de los diputados:

"...

"**VII. Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en comisiones y en el Pleno, los proyectos de dictámenes, los dictámenes de las comisiones y opiniones de las direcciones, unidades auxiliares o del Órgano de Fiscalización Superior según le corresponda su análisis de conformidad con el objeto de debate.**"

"**Artículo 115.** Las iniciativas de leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador del Estado;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las organizaciones de la sociedad civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.

"Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se turnará por el presidente del Congreso a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la comisión la hará suya para presentarla como iniciativa."



"Artículo 116. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión; y,

"III. Votación."

"Artículo 117. Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de la misma o decreto.

"Las iniciativas de ley o de decreto que sean recepcionadas por Oficialía de Partes del Congreso, en las que tenga interés el diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y forma, al director de procesos parlamentarios para su registro y agenda correspondiente.

"En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.

"Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.

"En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la comisión de dictamen legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

"Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la comisión respectiva, mediante escrito



firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al presidente del Congreso motivando la causa de su retiro."

"Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el presidente del Congreso a la comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

"Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

"El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el artículo 124 de esta ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 constitucional."

"Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que, por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, **para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad.** Asimismo, la condición de urgencia **deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes**, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."

"Artículo 120. Las comisiones de dictamen legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, **cuando**



menos con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, **tal y como lo establece el artículo 30 de la Constitución Local**; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter electoral."

49. De esta transcripción se destacan dos aspectos que, a su vez, se relacionan con las dos violaciones al procedimiento alegadas por los diputados promoventes, a saber, que:

I. Conforme al precepto 18, fracción VII, de la citada ley, **los diputados cuentan con el derecho a recibir, por lo menos tres días antes de la discusión en comisiones y en el Pleno del Congreso, los dictámenes y proyectos de dictámenes de las comisiones y**

II. Acorde a los artículos 30 de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, **las comisiones de dictamen legislativo anunciarán a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión**, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente.

50. Aunado a lo anterior, debe tomarse en cuenta que, en términos del artículo 119 de la citada ley, **sólo podrá dispensarse del trámite una iniciativa en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución**; y que, para ello, será necesario, cuando menos, la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto que, de no llevarse a cabo, provoque consecuencias negativas para la sociedad; y que esa condición de urgencia, deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

51. Una vez precisado lo anterior, debe recordarse que, en su informe, el Congreso y el Ejecutivo demandados **no negaron que se hubiesen inobservado**



las formalidades que prevén los artículos 30 de la Constitución Local; 18, fracción VII, y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California –es decir, con el débito de llamar a los Ayuntamientos a la sesión de la comisión dictaminadora, así como turnar con al menos tres días de anticipación los dictámenes y proyectos de dictámenes a los diputados–, sino más bien sostuvieron que **esta inobservancia encuentra un fundamento jurídico que la justifica**, a saber, que el dictamen de iniciativa fue calificado de *urgencia y de obvia resolución*, por lo cual se dispensaron tales formalidades del proceso legislativo.

52. Luego, para determinar si, como lo aducen las autoridades demandadas, la inobservancia a tales formalidades del procedimiento legislativo encuentran justificación jurídica, resulta necesario atender a las constancias que fueron aportadas por el Congreso demandado.

53. **1.1. Análisis del procedimiento legislativo.** De las documentales aportadas a la presente acción se advierte que **el veintitrés de julio de dos mil veintiuno** el gobernador del Estado, por conducto del secretario general de Gobierno, presentó ante la Oficialía de Partes del Congreso del Estado la "Iniciativa de decreto por el que se reforman, ya adicionan los artículos 1, 14, 15, 17, 19, 20, 52, 57, 67, 91, 101, 108 y se adicionan los artículos 122, 123 y 124 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, así como el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California".

54. La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Estatal procedió a turnarla a la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos, la cual se recibió el mismo veintitrés de julio en la Dirección de Consultoría Legislativa con la finalidad de elaborar el proyecto de dictamen correspondiente.

55. En sesión virtual de **veintiséis de julio** del año en cita, la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos, por mayoría de cuatro votos, emitió el Dictamen No. 4, relativo a la "Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 1, 14, 15, 17, 19, 20, 52, 57, 67, 91, 101, 108, y se adicionan los artículos 122, 123 y 124 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el



Estado de Baja California, así como el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California".

56. Finalmente, en sesión ordinaria de **veintiocho de julio** del mismo año –es decir, cinco días posteriores a la presentación de la iniciativa por el Ejecutivo Local–, el Pleno del Congreso del Estado **aprobó el citado dictamen de iniciativa de reformas con trece votos a favor**, once en contra y una abstención razonada. Del debate legislativo atinente a tales reformas se destaca lo siguiente:

- En seguimiento del orden del día, referente a "dictámenes", la diputada presidenta concedió el uso de la voz al diputado Elí Topete Robles para presentar el Dictamen No. 4 de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos, quien solicitó "dispensa de trámite, así como de lectura total *para efecto de sólo dar lectura a los resolutivos del mismo* y su inserción íntegro (sic) a la Gaceta Parlamentaria del Diario de Debates".

- La diputada presidenta preguntó a las diputadas y los diputados si deseaban intervenir contra la dispensa a trámite referida. Manifestándose en contra Javier Robles Aguirre, Evangelina Moreno Guerra, Araceli Geraldo Núñez y Rosina del Villar Casas.

- El diputado **Javier Robles Aguirre** se manifestó contra la dispensa "ya que *no se considera de carácter urgente*".

- La diputada **Evangelina Moreno Guerra** señaló que Baja California es uno de los Estados que más tiene problemáticas con el abastecimiento de agua y, por ende, toda reforma que se refiera a esta materia debería ser estudiada minuciosamente.

Siendo que el dictamen que se somete a dispensa se aprobó en su comisión dictaminadora *sin el debate que merece un tema tan importante*, ya que "no se escucharon las voces de los implicados, *ni a los Ayuntamientos*, ni a la ciudadanía, ni a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema del agua, *no se cumplió cabalmente con el proceso legislativo*".



- Finalmente, la comisión dictaminadora "*tampoco se apegó al proceso legislativo, la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos no cumplió con lo estipulado en el artículo 30 de la Constitución ... respecto a que la comisión dictaminadora debe anunciar [a los Ayuntamientos] cuando menos con cinco días de anticipación de la fecha de la sesión del dictamen*".

- La diputada **Araceli Geraldo Núñez** consideró que el dictamen fue estipulado "hace escasas veinticuatro horas en el que no se argumenta *ni se justifica la necesidad de dispensar a trámite*". Siendo que, si las comisiones estatales no son capaces de abastecer de manera eficaz el servicio de agua potable, "menos lo serán los Ayuntamientos que desconocen ampliamente las carencias operativas, económicas, administrativas y jurídicas que heredarán".

- Tal dispensa fue sometida a votación económica **y resultó aprobada por mayoría de catorce votos**, por lo cual el diputado Eli Topete Robles procedió a leer únicamente los resolutivos del dictamen y, con ello, la diputada presidenta declaró abierto el debate, solicitando a los diputados si deseaban intervenir. Se manifestaron tres diputadas y diputados en contra, a saber:

- La diputada **Rosina del Villar Casas** manifestó estar contra el dictamen, sustancialmente, porque no se cumple con lo dispuesto en la Constitución Federal, ya que *no existe previa aprobación de los Municipios de asumir los servicios de agua*, siendo necesaria además la opinión financiera de cada uno de los Ayuntamientos, ya que en el dictamen *no se establece estudio técnico alguno*.

- El diputado **Javier Robles Aguirre** consideró que el dictamen *no hace alguna valoración sobre el estado financiero de la prestación de los servicios de agua –deuda, dinero destinado a los trabajadores y gastos en que incurren las comisiones estatales en esa prestación–, lo cual genera incertidumbre sobre los impactos económicos que tendrán las reformas en los gobiernos municipales y la posibilidad de que éstos puedan afrontar la carga económica que conllevaría asumir la realización de esta función pública en sustitución del gobierno estatal*.

- La diputada **Eva María Vásquez Hernández** sostuvo que, previo a la transferencia de los servicios públicos de agua, del gobierno estatal hacia los



gobiernos municipales, era necesario determinar si *ésta implicaría una afectación a tales servicios en perjuicio de la población*, para lo cual se requería de un estudio presupuestal y financiero de lo que representa tal transferencia.

Asimismo, reprochó la premura de la aprobación de la reforma pues la iniciativa se presentó el veintitrés de julio, se dictaminó el veintiséis siguiente y se pretendía aprobar en la sesión de veintiocho de julio, todo ello "en franca violación a los tiempos y las etapas del proceso legislativo". Finalmente manifestó que era indispensable que se tomara en cuenta la opinión de los organismos de agua, los *Ayuntamientos* y las cámaras involucradas y a organizaciones civiles.

- Una vez manifestado lo anterior y no habiendo algún diputado que quisiera hacer uso de la voz para manifestarse a favor del decreto, la diputada presidenta **solicitó someterlo a votación nominal, aprobándose por mayoría de trece votos**, once en contra y una abstención del diputado **Juan Manuel Molina García**. El referido diputado razonó su abstención señalando que:

- Conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California, en las sesiones que se analicen situaciones que involucran, afectan o benefician a los *Ayuntamientos*, éstos "deben ser convocados a las sesiones de comisiones ... *no hubo esa convocatoria ... los Ayuntamientos entiendo no fueron convocados a la sesión de comisiones para que dijeran si estaban a favor o en contra de esta reforma que les beneficia o afecta*".

- Precisado lo anterior, la diputada presidenta **declaró aprobado, sin modificaciones, el Dictamen No. 4 de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos**.

57. 1.2. Determinación de violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante. De los antecedentes legislativos relatados se colige que el Congreso demandado no sólo inobservó las formalidades establecidas en los artículos 30 de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California –es decir, el deber de las comisiones de anunciar a los *Ayuntamientos*, cuando menos, con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones–,



sino que, contrario a lo argumentado por las autoridades demandadas, **tal incumplimiento carece de justificación jurídica.**

58. Ello por dos razones fundamentales. La primera, porque si bien el diputado Elí Topete Robles hizo alusión a una "dispensa a trámite", lo cierto es que no se advierte que ésta *se relacione propiamente con la figura referida en los artículos 31 de la Constitución Local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.*

59. Es así, pues al hacer uso de la palabra, el diputado solicitó a la Asamblea la dispensa de trámite de la lectura total del dictamen "**para efecto de sólo dar lectura a los resolutivos del mismo, solicitando a su vez que se inserte el texto íntegro en la Gaceta Parlamentaria y el Diario de Debates**".

60. En esa lógica, esta Corte Constitucional advierte que la referida dispensa fue ejercida, en realidad, con la finalidad específica de permitirle al legislador **abstenerse de dar lectura total del dictamen y, en su lugar, simplemente leer sus puntos resolutivos.**

61. Es decir, la dispensa atañe al artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, conforme al cual, cuando se presenten a discusión los dictámenes de las comisiones dictaminadoras en sesión del Pleno del Congreso, previo a la discusión en lo general y lo particular, es necesaria la intervención de un miembro de la comisión dictaminadora, "fundando y motivando el dictamen".

62. Así se aprecia que en el presente caso, si bien se hizo alusión a una "dispensa", lo cierto es que ésta tuvo como finalidad que el diputado perteneciente a la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos pudiese obviar la obligación de "fundar y motivar el dictamen", en términos del citado precepto 130, para simplemente *dar lectura a los puntos resolutivos* –sin perjuicio de que el dictamen fuese incorporado íntegramente a la Gaceta Parlamentaria y el Diario de Debates–.

63. Tan es así que, a diferencia de lo que precisa el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, **no se sometió a**



votación un "acuerdo" del Pleno del Congreso del Estado en el que, precisamente, se calificara de urgente y de obvia resolución el dictamen. Esto es, **no se presentó acuerdo o algún otro documento a votación en el cual se establecieran las razones por las cuales el dictamen debiera de calificarse como de urgente y de obvia resolución**, sino que simplemente se hizo uso de la voz para concretar la intervención del diputado integrante de la Comisión Dictaminadora a *la mera lectura de los puntos resolutivos*.

64. De ahí que la mera alusión a una "dispensa" por parte del diputado Elí Topete Robles *resulta del todo insuficiente para actualizar los supuestos a que se refieren los artículos 30 de la Constitución Local y 119 de la citada ley*, ya que no se ejerció propiamente esta figura excepcional en el procedimiento legislativo, sino que, como se ha razonado, **se trató meramente de una solicitud para que tal diputado pudiese omitir dar lectura total e íntegra al dictamen y, en su lugar, simplemente leyera los puntos resolutivos** y, con base en ello, dar inicio la discusión en lo general y en lo particular de tal dictamen.

65. La segunda razón estriba en que, aun suponiendo que la aludida intervención del diputado Elí Topete Robles sí pudiese ser considerada o equiparada a un verdadero "acuerdo del Pleno del Congreso" de dispensa de dictamen, por resultar de urgencia y obvia resolución, en términos del artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, es evidente que **tal dispensa, de cualquier modo, incumpliría con las exigencias legales necesarias para resultar procedente**.

66. Ello, pues aunado a los precedentes que este Tribunal Constitucional ha sentado sobre los requisitos de dispensa de trámites legislativos –ya aludidos en el párrafo 49 de la presente ejecutoria–, el referido artículo 119 es claro al establecer que, para la procedencia de la dispensa de trámite, por resultar alguna iniciativa o dictamen de carácter urgente y de obvia resolución, resultará necesario cuando menos "la existencia de determinados hechos que *generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad*", en el entendido de que la condición de urgencia "deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos".



67. En ese sentido, del desarrollo del debate del dictamen referido se advierte que **en ningún momento se hizo alusión a la existencia de hechos que generen una condición de urgencia ni, por ende, se hicieron valer las razones conducentes para evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes.**

68. De lo único que hay constancia, entonces, es que se sometió a votación económica una "dispensa de trámite", *la cual fue aprobada por mayoría de votos*. De ahí que, como fue sostenido por este Tribunal Constitucional en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, la circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, **"no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo"**.

69. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."¹⁸

70. Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que el concepto de invalidez **es fundado**, pues como se aprecia del procedimiento legislativo en análisis, el Congreso demandado incumplió con las formalidades establecidas en los artículos 30 de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California –es decir, el deber de las comisiones de anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos, con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurren al desahogo de las sesiones–.

71. Siendo que, a juicio de este Tribunal Constitucional, **la omisión de darle participación a los Ayuntamientos**, en la sesión de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos donde se discutió y aprobó el dictamen respectivo, **cuenta con un potencial invalidante.**

¹⁸ Tesis P./J. 37/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital: 167520.



72. Ello, pues debe precisarse que el Dictamen No. 4, relativo a la "Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 1, 14, 15, 17, 19, 20, 52, 57, 67, 91, 101, 108, y se adicionan los artículos 122, 123 y 124 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, así como el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California", **se relaciona claramente con asuntos de carácter municipal, en los términos de la Constitución Local.**

73. Es así, pues conforme al precepto 82, apartado B, fracción I, de la Constitución del Estado de Baja California, dentro de *las funciones y atribuciones de los Municipios* se prevén las atinentes al "**[a]gua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales**".

74. De donde se deduce que, si el referido dictamen de iniciativa de reformas **tiene como objeto que dichos servicios públicos sean asumidos por los gobiernos municipales, en sustitución de las comisiones estatales**, es claro que se está frente a la hipótesis "asuntos de carácter municipal" para efectos del artículo 30 de la Constitución Local **y, por ende, debió llamarse a los Ayuntamientos para que concurrieran a la sesión respectiva del Comité de Energía e Hidrocarburos.**

75. En esa inteligencia, el referido vicio de procedimiento **incidió negativamente en los principios democráticos que debe observar el Poder Legislativo, al no darle parte a los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, en la deliberación de reformas legales que tienen una injerencia directa en sus atribuciones y funciones constitucionalmente otorgadas.**

76. En efecto, esta Corte ha otorgado especial relevancia a las reglas que regulan el objeto y desarrollo de los debates legislativos, en *donde ha cobrado una importancia mayúscula que exista una adecuada participación de los integrantes y demás órganos relevantes en el procedimiento legislativo.*¹⁹

¹⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de abril de 2021.



77. Como lo ha señalado el Pleno de este Tribunal Constitucional, la democracia **"no sólo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una deliberación robusta"**.²⁰ En definitiva, el órgano legislativo **"tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio"**.²¹

78. El vicio detectado al procedimiento legislativo, en este caso, **afecta esta concepción sustantiva del proceso democrático**. El decreto impugnado pretende, por mandato de ley, *obligar a que los Municipios asuman la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, que históricamente ha prestado el gobierno estatal*.

79. Esta modificación legal es susceptible de generar impacto significativo en los gobiernos municipales, pues como fue precisado al conceder la suspensión en el presente medio de control constitucional:

"[C]abe destacar que en las controversias constitucionales 97/2021, 98/2021 y 99/2021, promovidas por los Municipios de Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito, Estado de Baja California, las cuales tienen conexidad con la presente acción de inconstitucionalidad, **los síndicos procuradores accionantes aducen que para poder asumir las funciones del servicio de agua que se les otorga en virtud del decreto cuya constitucionalidad cuestionan, que resulta ser el mismo impugnado en este asunto, resulta necesario que previamente se realizara un estudio detallado del impacto financiero y administrativo –incluso de carácter laboral– que la prestación de tal servicio de agua tendrá en las administraciones municipales, así como en el resto de los servicios públicos que actualmente prestan, para así evitar una afectación a la ciudadanía**. Es decir, a juicio de los Municipios demandantes en los referidos medios de control constitucional, el decreto impugnado afecta en forma

²⁰ Ídem.

²¹ Ídem.



inmediata a la administración municipal y su adecuado funcionamiento, **al tener que iniciar con las actuaciones necesarias para absorber funciones que no están seguros que puedan solventar o llevar a cabo en beneficio de la población.** En suma, el decreto combatido **les impone la obligación de realizar gestiones administrativas necesarias sin tener la seguridad de tener la capacidad de hacerle frente a la prestación del servicio de agua potable.**

80. Como se aprecia de lo anterior, la determinación de transferir a los gobiernos municipales la prestación de los referidos servicios de agua, que prestaba el gobierno estatal, **incide de manera directa y relevante en dichos órganos de gobierno y, por ende, una exigencia mínima de tal resultado legislativo era anunciarles tal decreto de iniciativa legal, conforme a las formalidades del procedimiento parlamentario** –esto es, con al menos cinco días de anticipación a su discusión–, **a fin de que, a través de sus Ayuntamientos, pudiesen estar en aptitud de expresar sus inquietudes, inconformidades o puntos de vista respecto a tal propuesta legislativa.**

81. Siendo que no sólo se incumplió con tal plazo de anticipación, sino que **tampoco se cuenta con alguna constancia que acredite, al menos, que se haya anunciado a los Municipios el proyecto de decreto ni, por ende, que hayan estado en aptitud de ocurrir a la sesión de la comisión dictaminadora a través de sus Ayuntamientos** –siendo que, como se ha razonado, las autoridades demandadas no negaron tal omisión participativa por parte de los Ayuntamientos, sino que se concretaron a señalar que ésta derivó del hecho de que existió una dispensa de trámites legislativos–.

82. Luego, **la ausencia absoluta de participación de los Ayuntamientos en este procedimiento legislativo** –derivada del incumplimiento a las formalidades previstas en los artículos 30 de la Constitución Local y 118 de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California– se traduce **en una clara transgresión a los principios de legalidad y de democracia deliberativa.**

83. Cuestión que, a su vez, incide en los principios y reglas establecidos en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, dado que el decreto combatido atañe a la facultad de los Municipios de decidir lo relativo a



los servicios públicos de "[a]gua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales".

84. Por ende, el concepto de invalidez es **fundado y suficiente para declarar la inconstitucionalidad** del *Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.*

VI. Efectos

85. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo primero, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de la sentencia dictada, así como el momento a partir del cual surtirán efectos.

86. Al respecto, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",²² este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar **"todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"** y, por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

87. Bajo estas consideraciones, esta Corte Constitucional estima que **la declaratoria de invalidez** de la totalidad del decreto combatido **surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a la autoridad demandada, es decir, al Congreso del Estado de Baja California.**

²² Tesis P./J. 84/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



88. Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:²³

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

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 289, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veintiuno, en términos del considerando IV de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; asimismo se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, de conformidad con los considerandos V y VI de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

²³ Los puntos resolutivos son los mismos tanto para la invalidez por vicios del procedimiento legislativo como para la diversa derivada de la violación al precepto 115 constitucional.



Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los considerandos I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando IV, relativo a las causas de improcedencia, consistente, por una parte, en desestimar las hechas valer por el Poder Ejecutivo demandado y, por otra parte, en sobreseer respecto del artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 289, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones adicionales y presidente en funciones Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del considerando V, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del *Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; asimismo se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California*, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando VI, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistieron a la sesión de quince de agosto de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós, y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Aguilar Morales asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro presidente en funciones Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Dox Fe.

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN I Y 11, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, 57, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, Y 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE DICHA ENTIDAD).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA PRESIDENCIA Y DE LA SECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENEN LA REPRESENTACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE DICHA ENTIDAD).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.



VI. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA PROCESAL Y DE EQUIDAD EN LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA DEBE EVALUARSE ATENDIENDO A LAS PARTICULARIDADES DEL CASO CONCRETO.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. DIRECTRICES QUE LO NORMAN.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. REQUISITOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA QUE PROCEDA LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS (ARTÍCULO 119 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL REQUERIMIENTO DE UN JUEZ DE DISTRITO PARA QUE EL CONGRESO LOCAL DIERA CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO, ES INSUFICIENTE PARA JUSTIFICAR LA DISPENSA DEL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL DECRETO IMPUGNADO (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 03 POR EL QUE SE REFORMÓ LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA CREAR UN ARTÍCULO 294, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EN LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS BASTA ATENDER A UN ARGUMENTO LÓGICO PARA CONCLUIR QUE LA SITUACIÓN DE "URGENCIA" DEBE SER AJENA A LOS ACTOS U OMISIONES DOLOSOS O NEGLIGENTES DE LOS PROPIOS LEGISLADORES (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 03 MEDIANTE EL QUE SE REFORMÓ LA LEY ORGÁNICA DEL PODER



JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA CREAR UN ARTÍCULO 294, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESE ESTADO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XIII. ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.

XIV. INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS.

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL HECHO DE QUE NO SE HAYA RESPETADO LA FACULTAD DEL PODER JUDICIAL LOCAL PARA INTERVENIR EN UN PROCESO LEGISLATIVO DE UNA NORMA QUE REPERCUTE DIRECTAMENTE EN LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 03 MEDIANTE EL QUE SE REFORMÓ LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA CREAR UN ARTÍCULO 294, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESE ESTADO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 03 MEDIANTE EL QUE SE REFORMÓ LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA CREAR UN ARTÍCULO 294, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESE ESTADO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 294 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL



ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 35/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 15 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día quince de noviembre de dos mil veintidós.

VISTOS; para resolver los autos de la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el cuatro de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Salvador Juan Ortiz Morales**, quien se ostentó como el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado Libre y Soberano de Baja California, en representación del Poder Judicial de dicha entidad federativa, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en la que impugnó "*La reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, aprobado mediante Decreto Número 03, de fecha 3 de octubre de 2019, y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, Tomo CXXVI, No. 61 de fecha el día (sic) 13 de diciembre de 2019, sección III*".

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1. Violaciones con potencial invalidatorio (sic) del proceso legislativo. Refiere que la Legislatura del Estado de Baja California transgredió en perjuicio del Poder Judicial del Estado, su derecho de audiencia, debido proceso y lega-



lidad contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber dispensado el trámite legislativo de la norma impugnada; al no turnarla a la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente, así como abstenerse de convocar al Poder Judicial del Estado de Baja California para formar parte de los trabajos legislativos –lo que impidió a dicho Poder ejercer su derecho de audiencia para opinar, discutir y hacerse representar–, aunado a que no se razonó ni justificó que se tratara de un caso de urgente necesidad y de obvia resolución.

Expuso que, en relación con el proceso de creación de normas, éste fue violentado, puesto que convocar al Poder Judicial a participar en la discusión de un proyecto legislativo con asuntos propios de dicho Poder, es una obligación del Congreso del Estado y no una facultad discrecional; máxime al referirse a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia.

Afirma, que en la sesión de Pleno del día tres de octubre de dos mil diecinueve, se solicitó la dispensa de trámite; sin embargo, no se emitió ninguna justificación sobre la urgencia de su aprobación, a fin de seguir con los trámites legislativos ordinarios previstos en el orden jurídico estatal. Asimismo, asevera que las Comisiones de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Presupuesto, tuvieron tiempo suficiente para dar el trámite que la ley marca, puesto que se advierte que la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, se recibió por el Departamento de Procesos Parlamentarios el tres de octubre de dos mil diecinueve; sin embargo, la XXIII Legislatura tuvo conocimiento del asunto, al menos el doce de agosto de dos mil diecinueve. Así, asegura que la urgencia también queda desvirtuada en tanto que la reforma aprobada por el Pleno el tres de octubre de dos mil diecinueve, fue publicada hasta el trece de diciembre de dicha anualidad.

2. Violación al principio de independencia judicial en su dimensión individual. Argumenta que el artículo del decreto cuya invalidez se demanda, así como los artículos transitorios tercero y cuarto, violentan lo dispuesto por los numerales 17, séptimo párrafo y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al atentar contra la autonomía e independencia



del Poder Judicial Local, al excederse en la imposición de obligaciones reglamentarias y cargas más allá de las facultades legislativas. Para ello, relaciona diversas disposiciones normativas tanto nacionales como internacionales, que a su parecer fueron transgredidas.

Enfatiza que la violación constitucional se contextualiza en tres¹ (sic) vertientes principales:

i. La medida es desigual, inequitativa y desproporcionada al establecer las formas y condiciones de entrega del haber de retiro a los Jueces y, por ende, no garantiza que los Jueces tengan acceso a una vida digna, así como a las garantías de seguridad social en su vertiente de cobertura médica integral para el beneficiario y sus acreedores alimentarios. Que no se respetó la irreductibilidad de los emolumentos a los que tiene derecho todo juzgador, ya que el decreto cuya invalidez se reclama obliga a que sólo con las aportaciones de los Jueces (descuentos de su remuneración mensual) se costeen las percepciones por concepto de haber de retiro que percibirán por dos años; aunado a que no se otorgó en dicha regulación previsiones de seguridad social como lo es el seguro médico posterior a la conclusión del cargo.

Que en ese sentido el legislador estatal se limitó a establecer un sistema de ahorro obligatorio para los Jueces del Poder Judicial del Estado. Es decir, impidió que el Estado de Baja California cumpla con su obligación de asignar recursos presupuestales.

Que de la lectura del artículo que impugna, se advierte que el monto será entregado a los funcionarios jurisdiccionales; sin embargo, no garantizan que tengan acceso a una vida digna, puesto que el haber de retiro que se contempla, se aleja de los lineamientos que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado.

ii. Se impone la obligación al Consejo de la Judicatura de expedir el Reglamento del Haber de Retiro de los Jueces del Poder Judicial del Estado y que éste se apruebe por mayoría calificada, lo que dice, se traduce en exceso e

¹ En realidad, sólo señala dos aspectos.



invasión de esferas competenciales, ya que sólo le corresponde a dicho órgano (Poder Judicial), la forma y términos en que se aprueban sus reglamentos y acuerdos; vulnerándose en el caso concreto la prohibición a la no dependencia –principio que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o actuar de manera autónoma–, que se desprende del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Artículos constitucionales que se aducen violados.** Los preceptos 1o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, 116, fracción III, y 127, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Trámite.** Por acuerdo de cinco de marzo de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 35/2020; y, con fundamento en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó turnar el expediente a la Ministra **Norma Lucía Piña Hernández** para que instruyera el procedimiento correspondiente.

QUINTO.—**Admisión.** Por auto de diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Ministra instructora reconoció personalidad al promovente para actuar en representación legal del Poder Judicial del Estado de Baja California; admitió a trámite la controversia constitucional; tuvo por designados delegados y por ofrecidas las pruebas documentales que se exhibieron con la demanda; tuvo como autoridad demandada al **Poder Legislativo del Estado de Baja California**, y respecto de los actos cuya invalidez se reclama, en suplencia de la queja, tuvo como demandados al **Poder Ejecutivo** y al **secretario de Gobierno** de la citada entidad; se ordenó el emplazamiento de los demandados otorgándoles el plazo legal correspondiente para que formularan su contestación de demanda. Asimismo, dio vista con la demanda a la **Fiscalía General de la República** y a la **Consejería Jurídica del Gobierno Federal**, a fin de que manifestaran lo que a su interés conviniera.

SEXTO.—**Contestación de la demanda por parte del Poder Legislativo.** Mediante escrito recibido el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, **Eva Griselda Rodríguez** y **María Luisa Villalobos Ávila**, quienes se ostentaron como



presidenta y secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Baja California, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad, contestaron la demanda, en la que manifestaron medularmente lo siguiente:

Causas de improcedencia

Solicitaron que fueran examinadas de oficio, de conformidad con lo establecido por el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al primer concepto de invalidez

Sostuvieron que en el Estado de Baja California, el proceso legislativo se encuentra plasmado en los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como en los numerales 116, 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; que del dispositivo 119 de la mencionada ley orgánica se desprende la figura de la dispensa de trámite ordinario, para así pasar directamente a discusión y votación ante el Pleno del Congreso del Estado. Y que, en el caso concreto, en la sesión de tres de octubre de dos mil veinte se solicitó dicha dispensa, dada la existencia de una sentencia de amparo que obligaba al Congreso de ese Estado a legislar sobre el tema del haber de retiro para Jueces del Poder Judicial de la entidad, la cual fue aprobada –la dispensa– por unanimidad. Y que, en ese sentido, no existe violación al proceso legislativo respecto de la indebida motivación para dispensar el trámite legislativo.

Asimismo, explicaron que se realizaron diversos actos por parte de la Comisión de Gobierno, Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda, tendentes a cumplimentar la resolución federal; que se solicitaron opiniones a diversas autoridades respecto de la viabilidad y solución del tema; y que se fueron señalando todas y cada una de las opiniones resultantes y motivaciones que culminaron en el texto de la creación del artículo 294 propuesto.

Por otra parte, afirmaron que la falta de convocatoria del Poder Judicial del Estado de Baja California estuvo plenamente justificada, dada la existencia de la



dispensa del trámite. Sin embargo, aclararon que la parte actora únicamente participa en el procedimiento legislativo con voz dentro de las comisiones y no con voto; y que no obstante, dicha autoridad judicial sí tuvo intervención dentro del proceso legislativo, toda vez que por oficio número **PCG/007/2013**, se solicitó al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, para que emitiera opinión respecto de la viabilidad de la ejecución del haber de retiro para Jueces, el cual fue debidamente contestado por el presidente, en el que no manifestaron ninguna de las consideraciones que ahora señalan como conceptos de invalidez.

Respecto a lo vertido por la accionante de que la Legislatura tuvo el tiempo suficiente para realizar el trámite ordinario, sostuvieron que la presentación de la iniciativa ante el Pleno del Congreso, obedece a momentos diferentes, los cuales en una primera etapa se recibió el requerimiento y, posteriormente, se aprobó que la Comisión de Gobierno, Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda, tomara conocimiento del asunto; segundo, la realización de trabajos dentro de la propia comisión para recabar información del tema y una vez obtenida, se procedió al proceso de elaboración de la iniciativa presentada; y, tercero, el proceso ordinario que es el que reclama el promovente que no se llevó a cabo.

Por último, afirmó que no es injerencia del Poder Legislativo la publicación del decreto en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

Respecto al segundo concepto de invalidez

Negaron que en la norma impugnada, cuya invalidez se reclama, exista una disposición que atente contra la autonomía e independencia del Poder Judicial, ya que dicho numeral tiene como finalidad atender la omisión legislativa en el supuesto del haber de retiro de los Jueces, tal como fue ordenado por el titular del Juzgado Octavo de Distrito con residencia en la ciudad de Ensenada, en cumplimiento a la resolución dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 393/2018.

Sostuvieron que para establecer el esquema precisado en el artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, se solicitó



a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, la viabilidad financiera relativa a la creación del haber de retiro de los Jueces del Poder Judicial de dicha entidad, y esa secretaría especificó que el haber de retiro debía ser autofinanciable mediante un fideicomiso dentro de la propia autoridad judicial y que no formara parte del subsidio estatal ordinario que aporta el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en el presupuesto de egresos; asimismo, se buscó la opinión de la Auditoría Superior de la entidad, respecto a la viabilidad financiera para la ejecución del haber de retiro de los Jueces del Poder Judicial de ese Estado, la cual precisó que el proyecto de ley o decreto que deba ser sometido a la votación del Pleno de esa Legislatura, debía incluir en su dictamen la estimación del impacto presupuestario, constituyendo un acto preliminar a la emisión de las normas que constituyen el objeto de cumplimiento de la ejecutoria de amparo, correspondiéndole la ejecución al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Estimaron importante destacar que el Poder Judicial de la entidad, celebró un contrato de fideicomiso irrevocable para la creación de un fideicomiso de retiro para Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, el cual se encuentra extinto.

Así, resaltaron entre otras cuestiones, que al analizar el esquema para establecer el haber de retiro para los Jueces, el Pleno del Congreso del Estado de Baja California, analizó el contenido y alcance del principio de independencia de Magistrados y Jueces, lo cual se logra a través de la creación de condiciones de seguridad y estabilidad en el empleo. Aunado a que se allegaron de elementos para conocer la situación respecto al retiro escalonado de los Jueces. Por otra parte, afirman que sí fue considerado lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Local; aseveraron que el haber de retiro es un derecho y no un privilegio; que en el tema fue considerado que tal derecho –el haber de retiro– se debe interrumpir en el caso de que el Juez retirado se incorpore a cualquier encargo, empleo o comisión en cualquier rama de la administración pública que le genere una percepción derivada del presupuesto público.

Argumentan que, en el caso, la obligación por parte del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California de expedir la reglamentación corres-



pondiente, fue con base y conforme a la Ley de Disciplina Financiera y la opinión de la Auditoría Superior del Estado, que además dicha autoridad es la que deberá gestionar la viabilidad financiera correspondiente ante la Secretaría de Planeación y de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California, sobre la base de que el fondo correspondiente sea autofinanciable y no forme parte del subsidio estatal ordinario que aporta el Poder Ejecutivo al Poder Judicial de la entidad; máxime que dicho Consejo de la Judicatura del Estado aprobó el reglamento del artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California que regula el haber de retiro para los Magistrados.

Finalmente, sostienen que el carácter de intransferible es en razón a que es un derecho personalísimo, que no incluye terceras personas ya sea por voluntad o por sucesión, y que por cuanto hace al principio de irreductibilidad del salario o emolumentos es aplicable el criterio jurisprudencial P./J. 27/2012 (10a.).²

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo. Por escrito recibido el once de enero de dos mil veintiuno, **Amador Rodríguez Lozano**, quien se ostentó como **representante del Poder Ejecutivo y como secretario general de Gobierno del Estado de Baja California**, contestó la demanda, en la que manifestó sustancialmente lo siguiente:

Causas de improcedencia

Alegó que el Poder Judicial del Estado de Baja California carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional, en tanto no es la vía idónea para asumir la defensa de los intereses de particulares o de sus derechos humanos.

Respecto al primer concepto de invalidez

Asevera que contrario a lo afirmado por el Poder Judicial accionante, sí se siguió el proceso legislativo, observando las particularidades especiales del

² De rubro: "IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. ESTE PRINCIPIO SE CIRCUNSCRIBE A LOS RUBROS QUE FORMAN PARTE DEL CONCEPTO 'REMUNERACIONES' A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 127, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE NO ES EXTENSIVO AL HABER DE RETIRO."



caso que motivaron la dispensa de trámite del envío a comisiones para que se presentara la iniciativa de manera directa, se discuta y se vote en la misma sesión, conforme a lo previsto en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y lo dispuesto por el diverso 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que establece que en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes –en el caso particular por unanimidad– el Congreso del Estado puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

Así, sostiene que sí se justificó la urgencia de dispensa de trámites legislativos, en virtud de que la norma debía expedirse para dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo, y que con la dispensa fundada y motivada, era jurídicamente improcedente que la comisión legislativa diera vista al Tribunal Superior de Justicia del Estado; para ello trae a contexto lo sostenido por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 33/2007.³

Respecto al segundo concepto de invalidez

En este apartado, explica que el haber de retiro es una prestación económica de previsión social que se le entrega a determinados servidores públicos, normalmente en una exhibición con motivo de su retiro, el cual debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa para que su otorgamiento sea constitucionalmente válido. Que conforme a lo establecido en el artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de los Poderes Judiciales, siempre y cuando se respete la estabilidad e inamovilidad en el cargo y se asegure la independencia judicial, para ello, establece que se deben seguir diversos parámetros, entre los que destaca que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste –el periodo– puede otorgarse un haber de retiro, el cual determinarán los Congresos Estatales.

³ De rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."



Así, refiere que el haber de retiro no contempla bases o lineamientos para su otorgamiento, así como tampoco existen parámetros, por lo que la forma en que se fijen las bases, mecanismos, esquema, cuantía, periodicidad o condiciones para el otorgamiento, está sujeta a la libertad de configuración normativa de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Agrega que al prever la norma impugnada un haber de retiro contribuye a la tutela efectiva del principio de independencia judicial previsto a favor del Poder Judicial, en tanto se les provee de estabilidad en el ejercicio de sus cargos. Puntualiza que el haber de retiro no tiene por objeto que los Jueces tengan cobertura de servicio médico, por el contrario, es una retribución monetaria que los servidores públicos –Jueces– habrán de percibir al retirarse del cargo.

Por otra parte, aduce que el concepto del haber de retiro está claramente diferenciado del significado de la remuneración; y que en ese sentido no comparte la regla de irreductibilidad constitucional de las remuneraciones de los Jueces.

Explica que el legislador consideró financieramente viable que el haber de retiro se previera bajo un esquema autofinanciable durante cada ejercicio fiscal con aportaciones de los beneficiarios, con ingresos del Poder Judicial y no del subsidio estatal ordinario.

Afirma que, contrario a lo expuesto por el Poder Judicial accionante, la facultad reglamentaria otorgada al Consejo de la Judicatura, fortalece las garantías institucionales de autonomía e independencia, ya que una de las principales características de los órganos estatales que deben actuar con total independencia, consiste en crear su propia legislación.

OCTAVO.—**Opiniones.** Ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, emitieron opinión alguna.

NOVENO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en este asunto, el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de



la Constitución Federal, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, no presentaron alegatos las partes y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de una controversia constitucional en la que el representante del Poder Judicial del Estado de Baja California, –presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California– impugna una norma de carácter general emitida por el Poder Legislativo de dicha entidad.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda fue presentada por el Poder Judicial del Estado de Baja California dentro del término que prevé el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ese precepto establece:

"Título II

"De las controversias constitucionales

" ...

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

" ...

"**II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación,** o del día siguiente al en que se



produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."

Como se ve, el precepto recién transcrito señala que tratándose de la impugnación de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

Dicho término de **treinta días** deberá contabilizarse en **días hábiles**, de conformidad con lo establecido en el artículo 3o. de la citada ley reglamentaria, que dispone:

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán **sólo los días hábiles**; y,

"III. **No correrán durante los periodos de receso**, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

En ese sentido, si en el caso, el **Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294**, fue publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el **13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve)**; lo cual se tiene por demostrado en atención a que es un hecho notorio; entonces el término de treinta días hábiles para promover la controversia constitucional respectiva inició a partir del día dos (2) de enero de dos mil veinte (2020) y feneció del catorce (14) de febrero de ese año.

Lo anterior, sin contabilizar los días catorce y quince de diciembre de dos mil diecinueve; cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de enero de dos mil veinte; uno, dos, ocho y nueve de febrero de dos mil veinte; porque fueron sábados y domingos, respectivamente. Tampoco se con-



tabilizan los días dieciséis a treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve por corresponder a periodo vacacional (periodo de receso) de este Alto Tribunal; ni los días uno de enero, así como tres y cinco de febrero de dos mil veinte por haber sido inhábiles.

En este orden de ideas, si el Poder Judicial del Estado de Baja California presentó su demanda de controversia constitucional el día **trece de febrero de dos mil veinte, ante el servicio postal mexicano (Correos de México)** tal como se desprende del sobre que obra a foja 123 del cuaderno relativo a esta controversia constitucional, entonces **es claro que dicha demanda se presentó de manera oportuna.**

Lo anterior, de conformidad con el artículo 8o. de la mencionada ley reglamentaria que es de la literalidad siguiente:

"Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. **En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos** o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

TERCERO.—**Legitimación activa.** A continuación, se procede a analizar la legitimación de la parte actora, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁴ establecen que el

⁴ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;



actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo.

En ese tenor, la demanda fue suscrita por el Magistrado **Salvador Juan Ortiz Morales**, en su carácter de representante del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Baja California, al ostentar el encargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de dicha entidad, lo que acreditó con la copia certificada del acta número mil setecientos setenta y dos, correspondiente a la sesión extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, celebrada el siete de noviembre de dos mil diecisiete, en donde se puede apreciar que fue electo para ocupar dicho cargo por un periodo de tres años y que tomó la protesta de ley respectiva, por tanto, se encuentra legitimado.

Consecuentemente, de conformidad con los artículos 57, párrafos primero y tercero, y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (preceptos legales vigentes a la fecha de presentación de la demanda) –actualmente artículo 57, párrafos primero y sexto–⁵ establecen que el Poder

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,

"IV. El procurador general de la República."

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"... El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁵ **Artículo 57.** El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y jurados.

"...

"La representación del Poder Judicial estará a cargo del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de acuerdo a lo que señale la ley."



Judicial del Estado de Baja California, se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y jurados; asimismo, que **la representación de dicho Poder estará a cargo del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California; de ahí que se determine que **Salvador Juan Ortiz Morales** tiene legitimación para promover la presente controversia; además de que el Poder Judicial del Estado de Baja California es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal.

Cabe precisar, que el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Magistrado **Jorge Ignacio Pérez Castañeda** se apersonó en el presente medio de control de constitucionalidad en su carácter de actual presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, personalidad que acreditó con el acta número mil novecientos cuarenta y dos, correspondiente a la sesión extraordinaria del cuatro de agosto de dos mil veinte, en donde se puede apreciar que fue electo para ocupar dicho cargo por un periodo de tres años y que tomó la protesta de ley respectiva, por tanto, también se encuentra legitimado.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Se procede al análisis de la legitimación de las demandadas, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda en caso de que resulte fundada.

De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los **Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California**, así como el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo de dicha entidad.

Ahora, el **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California** y el **secretario general de Gobierno** de dicho Poder acudieron a esta instancia de control constitucional representados por **Amador Rodríguez Lozano**, quien se os-



tentó como representante del Poder Ejecutivo y como secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, lo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento.

El artículo 52, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California,⁶ en relación con el numeral 26, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California⁷ y el diverso 6, fracción XXIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California⁸ establecen que la **Secretaría General de Gobierno**, entre otras facultades, representará jurídicamente al Ejecutivo del Estado de Baja California en los juicios y procedimientos en que sea parte y, en lo que aquí corresponde, en las controversias constitucionales.

En ese sentido, quien signa la contestación de demanda cuenta con la **representación del Poder Ejecutivo y como secretario general de Gobierno** tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional.

En representación del **Poder Legislativo** del Estado de Baja California comparecieron las diputadas **Eva Griselda Rodríguez y María Luisa Villalobos**

⁶ "Artículo 52. Son atribuciones del **secretario general de Gobierno**:

"...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

⁷ "Artículo 26. La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

"...

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic), ..."

⁸ "Artículo 6. Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."



Ávila, quienes se ostentaron como presidenta y secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, lo que acreditaron con copia certificada del acta de sesión previa del Congreso del Estado de treinta de noviembre de dos mil veinte, donde consta la elección de la Mesa Directiva que conducirá los trabajos del segundo periodo ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la Vigésima Tercera Legislatura del Estado de Baja California, en la cual, se puede apreciar que fueron electas para ocupar tales cargos por el periodo comprendido del uno de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

De conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política Local,⁹ el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado y su representación, por disposición del diverso 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California,¹⁰ recae en el presidente y secretario de su Mesa Directiva; por tanto, dichas funcionarias cuentan con facultades para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

QUINTO.—Fijación de la materia de impugnación. De acuerdo a la lectura íntegra de la demanda de controversia constitucional, se advierte que el Poder Judicial del Estado de Baja California (a través del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Baja California y del Consejo de la Judicatura Federal de ese Estado), impugna: **El Decreto 03 publicado en el Periódico Oficial de Baja California el 13 de diciembre de 2019 por el cual el Poder Legislativo de esa entidad federativa reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, a fin de adicionar el artículo 294 de esa legislación.**

Ese precepto 294 adicionado, es de la literalidad siguiente:

"Decreto No. 03

⁹ Artículo 13. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de representantes del pueblo, que se denomina Congreso del Estado."

¹⁰ Artículo 38. Al órgano de gobierno, denominado mesa directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."



"Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, para quedar como sigue:

"Artículo 294. Al retirarse del cargo los Jueces del Poder Judicial que hayan alcanzado los setenta años de edad o completado los quince años en el ejercicio del encargo o que les haya sobrevenido una incapacidad física que les impida seguir en la función, tendrán derecho a recibir un haber de retiro, el cual tendrá carácter de intransferible, con una duración de dos años contados a partir del día siguiente al último día en que hayan estado en funciones, mismo que no será mayor al cincuenta por ciento de la última percepción que recibió como Juez del Poder Judicial del Estado.

"El Consejo de la Judicatura expedirá el Reglamento del Haber de Retiro de los Jueces del Poder Judicial del Estado, donde se determine el esquema, cuantía y condiciones para su entrega, el cual deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes.

"En el reglamento del haber de retiro, se deberá contemplar la creación de un fondo autofinanciable para el otorgamiento de éste, en el que, mediante estudios de índole actuarial contable realizados a solicitud y patrocinio del Poder Judicial, y previa opinión de viabilidad financiera de la autoridad facultada para su emisión en su caso, se establecerá la determinación del esquema de aportaciones económicas por parte de los Jueces para cubrir y tener derecho al haber de retiro.

"El Juez que haya sido removido de su cargo, en términos de lo dispuesto por el párrafo sexto inciso d) del artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California o por resolución judicial, no tendrá derecho al haber por retiro.

"El Juez del Poder Judicial del Estado que sometido al procedimiento de ratificación no fuere ratificado, o solicite su retiro voluntario, no tendrá derecho al haber de retiro, pero podrá solicitar la devolución de las aportaciones retenidas durante el tiempo que duró en el cargo.



"TRANSITORIOS

"Primero. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

"Segundo. El Consejo de la Judicatura, deberá expedir el reglamento relativo al haber de retiro, dentro de un término de 60 días posteriores a la entrada en vigor de la presente reforma.

"Tercero. La expedición de la reglamentación deberá establecer el monto de las aportaciones que deberán hacer los Jueces del Poder Judicial del Estado al Fondo correspondiente sin excepción alguna y establecerá en su caso el mecanismo para compensar las aportaciones de los años en que no lo hubieren hecho.

"Cuarto. El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado deberá gestionar en su momento la viabilidad financiera ante la autoridad correspondiente sobre la base de que el fondo para el pago del haber de retiro de los Jueces del Poder Judicial del Estado sea autofinanciable y no dependa del subsidio estatal ordinario que aporta el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y no genere endeudamiento de ninguna especie."

SEXO.—Causales de improcedencia. Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe estudiar las causas de improcedencia hechas valer, así como, en su caso, las que advierta de oficio; ello con fundamento en los artículos 19 y 20 de la ley reglamentaria.¹¹

¹¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se



Ahora bien, en su ocurso de contestación, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California hizo valer como causa de improcedencia la falta de interés legítimo del Poder Judicial de ese Estado para promover la presente controversia constitucional.

Lo anterior, pues a decir de ese demandado, la controversia constitucional no es la vía idónea para que el Poder Judicial actor lleve a cabo la defensa de los intereses de los particulares.

Al respecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California abundó diciendo que de los conceptos de invalidez que formuló la parte actora resulta evidente que no se reclaman violaciones o afectaciones en sus atribuciones, sino que sólo se hacen valer violaciones a los derechos de los juzgadores del Estado de Baja California. Por lo que, dice, ello evidencia que sólo existe un interés simple del actor, no así una posible afectación a su esfera de competencias.

Esa parte demandada concluye diciendo que en el caso no existe una invasión a la esfera competencial del Poder Judicial del Estado de Baja California y ello se traduce en una ausencia de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

Tal alegación de improcedencia debe **desestimarse**, ya que implica hacer un pronunciamiento sobre la **naturaleza de los conceptos de invalidez** que se hacen valer; asimismo, conllevaría efectuar pronunciamientos relativos a si con la emisión del decreto impugnado se puede generar o no una posible violación a la autonomía e independencia del Poder Judicial Estatal; **lo cual constituye un tema que debe resolverse mediante el análisis de fondo que efectúe esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y,

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. ..."



Por ende, dado que la alegación de improcedencia que hace la demandada **es un aspecto que, evidentemente, atañe al estudio de fondo** no así a un aspecto de procedencia de la controversia constitucional, **debe desestimarse**.

Esto último, encuentra sustento en la jurisprudencia, P./J. 92/99, de la literalidad siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Por tanto, al no advertirse de forma oficiosa diversa causal de improcedencia, a continuación, se dará respuesta a los conceptos de invalidez.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.**

Apartado A. Estudio de la violación al proceso legislativo

El Poder Judicial del Estado de Baja California aduce que la norma controvertida debe ser declarada inválida, en tanto que en su emisión el Congreso de esa entidad incurrió en vicios en el proceso legislativo con potencial invalidante.

La parte actora alega que, en el caso, el proceso legislativo se llevó a cabo en contravención al contenido de los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución y 116, 118 y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Baja California.

Lo anterior pues, a decir de la parte accionante, la iniciativa que culminó en el decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado



de Baja California para crear un artículo 294, **no fue turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente** y, además, **se soslayó convocar al Poder Judicial del Estado al menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión en que se discutiría la iniciativa de reforma, y así pudiera participar en los trabajos legislativos, en términos del artículo 30 de la Constitución Local.**

El Poder Judicial actor abunda diciendo que si bien es cierto que tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, prevén la posibilidad de dispensar trámites legislativos en la aprobación de las leyes y decretos; también lo es que ello sólo está permitido en los casos en que exista urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, para lo cual forzosamente deberá acreditarse en términos del artículo 119, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, lo siguiente:

- La existencia de **determinados hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
- Que de no realizarse traería **consecuencias negativas para la sociedad.**
- Asimismo, **la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes**, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Dichos requerimientos para dispensar los trámites legislativos, a decir de la parte actora, no se encuentran satisfechos y ello deriva en la invalidez del **Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294.**

En este primer concepto de invalidez, la parte actora destaca que no existía una justificación válida para dispensar los trámites legislativos relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, debido a que el Congreso Local contó con tiempo suficiente para



dar el trámite ordinario a la iniciativa correspondiente, el cual **incluía el convocar al Poder Judicial del Estado cuando menos con cinco días de anticipación a la sesión en que habría de discutirse el proyecto de reforma.**

Lo anterior, dice, debido a que la XXIII Legislatura tuvo conocimiento de la necesidad de legislar respecto al **haber de retiro de los Jueces locales** desde el 12 de agosto de 2019; la iniciativa fue presentada hasta la sesión de 3 de octubre de 2019 y el decreto respectivo no fue publicado sino hasta el 13 de diciembre de ese año. De ahí que a decir del Poder Judicial actor, el Congreso Local no puede alegar que no tuvo el tiempo necesario para seguir el proceso legislativo ordinario ni que se encontraba en una situación de urgencia que daba lugar a dispensar los trámites legislativos respectivos.

El actor culmina este concepto de invalidez diciendo que, en el caso, era necesario que en términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Local, se respetara la atribución que se le confiere al Poder Judicial de participar con voz en los trabajos legislativos que dieron origen a la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California; pues se trata de la **adición** de una norma jurídica relacionada con el **haber de retiro** de los Jueces de ese Poder. Por ende, expone, dado que la iniciativa era de su interés en tanto se refería a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia, se debió respetar la norma de la Constitución Local que busca garantizar su participación en las deliberaciones legislativas correspondientes.

Este motivo de invalidez es sustancialmente fundado.

Previo a demostrar este aserto, es necesario precisar que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, en relación con el análisis de **violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos**, ha sido consistente en señalar que **no todas las violaciones** –procedimentales– **son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven**, sino **sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas**.¹²

¹² Véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, que dice: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que



Así, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de **dos principios** en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante de esas irregularidades procedimentales:

a) El de **economía procesal**, que atiende a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales **cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada** y, por tanto, a no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto; y,

b) El de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la **necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria** que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.¹³

Además, para determinar si una violación al proceso legislativo tiene potencial invalidante **siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, así como la gravedad de la violación.**

trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, con número de registro digital: 188907).

¹³ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."



Este Alto Tribunal ha señalado que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que **la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable**, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios.

En este contexto, se insiste, la evaluación del cumplimiento de los estándares antes mencionados debe hacerse atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.

Por ende, a continuación, se procede a analizar:

1. Si **existieron violaciones** en el proceso legislativo que dio origen al **decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294** que ahora se impugna; y,

2. De ser afirmativa la respuesta al problema jurídico anterior, se debe determinar si esas violaciones son de una **intensidad relevante** que tenga como consecuencia la declaración de **invalidez** del decreto impugnado.

En aras de analizar si la adición de la normativa impugnada es acorde con las formalidades del proceso legislativo, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen aquél en el Estado de Baja California.

Los artículos 28 a 35 de la Constitución Política del Estado de Baja California, establecen:

"Capítulo III

"De la iniciativa y la formación de las leyes y decretos

"**Artículo 28.** La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;



(Reformada, P.O. 6 de octubre de 1997)

"III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

(Reformada, P.O. 17 de octubre de 2014)

"V. Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral; y,

(Reformada, P.O. 12 de junio de 2015)

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley."

"Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

(Reformado, P.O. 13 de abril del 2001)

"Artículo 30. Las Comisiones de Dictamen Legislativo **anunciarán** al Ejecutivo del Estado, **cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.**

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y,



"II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

"Artículo 31. En los **casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.**"

"Artículo 32. Desechada una iniciativa no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2004)

"En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

(Reformado primer párrafo, P.O. 28 de enero de 2011) (F. de E., P.O. 15 de abril de 2011)

"Artículo 33. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución.

(F. de E., P.O. 8 de julio de 2011)

"Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011)

"Artículo 34. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este Poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, o para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo.

"A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días



para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

"B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado si el Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

"Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

"C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y el secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

"Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

"D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum, conforme lo disponga la ley.



"F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la ley.

"G. El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado de sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

"H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia."

(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011)

"Artículo 35. Cuando en esta Constitución o en la ley, se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado debe ser aprobada por mayoría calificada o por dos terceras partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos de los diputados."

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en lo que interesa, establece:

"Capítulo II "De las iniciativas

(Reformado primer párrafo, P.O. 30 de mayo de 2014)

"Artículo 110. Las iniciativas o proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, podrán ser:

(Reformado, P.O. 14 de octubre de 2010)

"I. Iniciativa de ley o de reformas a una ley vigente;

(Reformado, P.O. 14 de octubre de 2010)

"II. Iniciativa con proyecto de decreto; y,



(Reformada, P.O. 30 de mayo de 2014)
"III. Proposición de acuerdo económico."

"Artículo 111. Son iniciativas de ley, las que tiendan a una resolución que contemple la formación de un ordenamiento jurídico que no existía o que abrogue uno anterior."

"Artículo 112. Son iniciativas de reformas de ley, las que tiendan a introducir reformas consistentes en modificación, derogación o adición a un ordenamiento jurídico vigente."

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2015)

"Artículo 113. Es iniciativa con proyecto de decreto aquella que tienda a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas físicas o morales en mandamientos particulares y concretos."

(Reformado, P.O. 30 de mayo de 2014)

"Artículo 114. Es proposición de acuerdo económico, la determinación que tienda a una resolución que por su naturaleza no requiera de sanción, promulgación y publicación o que fije la posición del Congreso del Estado respecto de algún hecho, acontecimiento o fenómeno social."

"Artículo 115. Las iniciativas de leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador del Estado;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

(Reformada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,



(Reformada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.

(Reformado, G.P. 14 de octubre de 2010)

"Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se turnará por el presidente del Congreso a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la Comisión la hará suya para presentarla como iniciativa."

"Artículo 116. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión; y,

"III. Votación."

"Artículo 117. Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de la misma o decreto.

(Adicionado, P.O. 10 de noviembre de 2017)

"Las iniciativas de ley o de decreto que sean recepcionadas por Oficialía de Partes del Congreso, en las que tenga interés el diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y



forma, al director de procesos parlamentarios para su registro y agenda correspondiente.

(Adicionado, P.O. 9 de enero de 2015)

"En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.

(Adicionado, P.O. 9 de enero de 2015)

"Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.

"En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la Comisión de Dictamen Legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

(Reformado, P.O. 3 de junio de 2011)

"Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la Comisión respectiva, mediante escrito firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al presidente del Congreso motivando la causa de su retiro."

(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el presidente del Congreso a la comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

"Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de Dictamen Legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

"El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el artículo 124 de esta ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 constitucional."



(Reformado primer párrafo, P.O. 30 de mayo de 2014)

"Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

(Adicionado, P.O. 30 de agosto de 2013)

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 2 de septiembre de 2016)

"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."

(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"Artículo 120. Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurren al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter electoral. ..."

"Capítulo III "De los dictámenes

"Artículo 124. Las Comisiones de Dictamen Legislativo a las que se turnen las iniciativas, rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente



por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días; en caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la presente ley. ..."

"Capítulo V "De las votaciones

"Artículo 146. Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por mayoría de votos de los diputados.

(Adicionado, P.O. 2 de marzo de 2018)

"Para la aprobación de las minutas de reformas a la Constitución Federal, se requerirá de mayoría calificada."

"Artículo 147. La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

"I. Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que asistan a la sesión;

"II. Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que integran el Congreso del Estado; y,

"III. Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del Estado.

"En los casos en que la Constitución Local, esta ley, sus reglamentos u otros ordenamientos, no definan la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple."

"Artículo 148. Habrá tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula."



"Artículo 149. Se aprobarán por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos, en lo general, y cada libro, título, capítulo, sección o artículo, en lo particular.

"Igualmente podrá sujetarse a votación nominal un acuerdo o propuesta cuando lo solicite un diputado y sea apoyado por otros dos diputados por lo menos; siempre y cuando sea aprobado por el Pleno del Congreso del Estado."

"Artículo 150. La votación nominal se emitirá de la siguiente forma:

"I. Cada miembro del Congreso, comenzando por el lado derecho del presidente dirá: en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido materno, añadiendo la expresión 'a favor', 'en contra' o 'me abstengo';

"II. El secretario anotará a los diputados que aprueben y a los que desapruében;

"III. Concluido este acto, el secretario preguntará dos veces en voz alta si falta algún diputado por votar y no faltando, se procederá a tomar la votación de los integrantes de la Mesa Directiva, empezando por el prosecretario, secretario, vicepresidente y por último votará el presidente, sin que se admita después voto alguno; y,

"IV. El secretario hará enseguida el cómputo definitivo de los votos y dará a conocer al presidente el resultado de la votación para que éste haga la declaratoria correspondiente. ..."

"Capítulo VI "De los decretos

"Artículo 160. Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro del ámbito de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro del ámbito sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, entidades públicas o personas. ..."



"**Artículo 162.** Las iniciativas, adquirirán el carácter de ley, cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo."

De la lectura de los preceptos transcritos se advierten las directrices esenciales que norman el proceso legislativo en el Estado de Baja California, de las cuales son relevantes para la solución de este asunto, las siguientes:

A. La presentación de iniciativas de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. **Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en comisiones en primer término, para después, con base en el dictamen correspondiente, ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso.**

B. Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito, firmada y acompañada de la exposición de motivos en la cual su autor o autores señalen las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de ésta o decreto.

C. Todo proyecto de ley **será turnado por el presidente del Congreso a la comisión o comisiones que correspondan según las características del asunto de que se trate.**

D. Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de Dictamen Legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste quien la presentó o algunos de los integrantes de la comisión mediante una adenda escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

E. Las Comisiones de Dictamen Legislativo avisarán (anunciarán) al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones a presentar sus opiniones o alegatos si lo estiman conveniente.

F. Las Comisiones de Dictamen Legislativo a las que sean turnadas las iniciativas rendirán ante el Pleno del Congreso el **dictamen** correspondiente por



escrito, en **un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la comisión**, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días.

G. En los **casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes**, el Congreso puede **dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos**.

H. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la **comisión competente en los asuntos que, por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, sean calificados de urgente y obvia resolución**, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable.

I. Para la procedencia de la **dispensa de trámite** es **necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad**. Asimismo, **la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes**, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

J. En los casos en que sean dispensados los trámites legales para la aprobación de las leyes, **inmediatamente la iniciativa será puesta a discusión después de que su autor la haya presentado**. Hasta dos diputados en contra y dos a favor podrán hacer uso de la palabra e, inmediatamente, será sometida a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente; en caso contrario, se turnará a la comisión competente.

K. Las resoluciones del Congreso del Estado serán tomadas por mayoría de votos de los diputados. Las minutas de reformas a la Constitución Local requieren de mayoría calificada. Existen tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.

L. Serán aprobados por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular.



M. En la votación nominal, cada miembro del Congreso comenzando por el lado derecho del presidente dirá en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno y añadirá la expresión "a favor", "en contra" o "me abstengo".

N. Las votaciones serán económicas cuando se trate de aprobar el acta de sesión anterior, el orden del día, las proposiciones de acuerdo económico, la prolongación de sesiones y las resoluciones que no tengan señalada un tipo específico de votación.

O. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

Precisado lo anterior, es necesario referir brevemente los hechos principales del proceso legislativo combatido, los cuales son los siguientes:

1. El tres de octubre de dos mil diecinueve, los diputados Juan Manuel Molina García y Rosina del Villar Casas, sometieron a consideración de la Asamblea del Congreso del Estado de Baja California, la **iniciativa** con proyecto de decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado.¹⁴

2. De la copia certificada de la versión taquigráfica de la sesión ordinaria de tres de octubre de dos mil diecinueve, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de la Vigésima Tercera Legislatura del referido Congreso Local, se advierte que esa sesión inició a las once horas con cincuenta y cuatro minutos. Como primer acto, la secretaria pasó lista de asistencia y certificó que al inicio de la sesión había quórum. Debido a que existió un receso y la sesión se reanudó a las quince horas con cuarenta y siete minutos, la secretaría pasó lista de nueva cuenta y certificó la existencia de quórum para continuar.

¹⁴ Página 38 de la versión taquigráfica de la sesión ordinaria de tres de octubre de dos mil diecinueve, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de la Vigésima Tercera Legislatura del referido Congreso Local.



Una vez que se reanudó la sesión, existiendo quórum legal, continuó la sesión en el apartado de iniciativas, durante el cual, en lo que interesa, se verificó lo siguiente:

El **diputado Juan Manuel Molina García**, en uso de la voz, **solicitó la dispensa del trámite legislativo de una iniciativa** (no precisó cuál era esa iniciativa, pues **ni siquiera la había anunciado**).

En efecto, dicho diputado solicitó la dispensa de trámites respecto de una iniciativa (que aún no especificaba cuál era) en los siguientes términos que se desprenden de la versión taquigráfica antes mencionada:

"El C. Presidente: ... Continúa con el uso de la voz el diputado Juan Manuel Molina García para presentar la iniciativa de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

"El C. Dip. Juan Manuel Molina García. Con su permiso diputado presidente. Iniciaría por **solicitar la dispensa del trámite, del trámite legislativo que implica que se hubiere, en su caso, presentado iniciativa dictaminando, circulando en su caso**, antes de Pleno, dado que la iniciativa que voy a presentar como presidente de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y que también es signada por la diputada Rosina del Villar Casas como presidenta de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, en este momento obedece a que recibimos en esta Legislatura un notificación del Juzgado Octavo de Distrito de la ciudad de Ensenada, en un amparo promovido por ... como Juez del Poder Judicial del Estado, en donde existe una sentencia que obliga a este Congreso a legislar el tema 'El haber de retiro' para Jueces del Poder Judicial del Estado y que dicho requerimiento nos concede tres días contados a la recepción del referido oficio que fue en octubre primero, que conceden tres días para informar de que se hubiera acatado en definitiva la sentencia, para acatar con ese mandato federal que ya tiene antecedentes de conocimiento con este juzgado, este Congreso se pide la dispensa para estar en actitud (sic) de cumplir en tiempo con esta resolución que mandata la Justicia Federal.

"Entonces primero que nada pediría la solicitud de dispensa del trámite de envío a comisiones para que se presente la iniciativa de manera directa, se discuta y se vote en esta misma sesión, no solicitaría la dispensa de la lectura



porque es importante el conocimiento total por parte de los legisladores del contenido de la propuesta y poder así, en su caso, someterlo a consideración, discusión y votación, es cuanto diputado presidente."

Ante ello, se sometió a votación económica la dispensa de trámites legislativos, la cual fue aprobada por unanimidad de los diputados presentes.

3. A continuación, el diputado Juan Manuel Molina García dio lectura a la **iniciativa** con proyecto de decreto por el que se propuso la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

4. Hecho lo anterior, el presidente de la Mesa Directiva puso a consideración la "**dispensa de trámite**", lo que aconteció en los siguientes términos:

"El C. Presidente: Muy bien diputado; diputada secretaria, vamos a poner a consideración, la dispensa de trámite, por favor tome votación económica.

"La C. Secretaria escrutadora: Siguiendo sus instrucciones diputado presidente, se somete a votación económica **la dispensa del trámite presentada**, los diputados que estén a favor, sírvanse manifestarlo levantando su mano, aprobada la dispensa del trámite diputado.

"El C. Presidente: Gracias diputada; en consecuencia ...

"La C. Secretaria escrutadora: La dispensa de trámite ya la habíamos votado.

"El C. Presidente: Bueno, otra vez porque están dormidos, en consecuencia ya que se animó el Pleno del Congreso, dele lectura, perdón se abre el debate de la iniciativa con proyecto de decreto ..."

5. Enseguida, se sometió a votación nominal la iniciativa mencionada, la cual fue aprobada por veinticuatro votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

6. El **Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California** fue publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el **13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve)**.



De acuerdo con lo anterior, es factible advertir que, tal como lo alega la parte actora, existieron vicios en el proceso legislativo que culminó con el **Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294**, debido a que se dispensaron **los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos; sin que se expusiera una justificación para ello**, en términos de lo establecido en los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California.

En efecto, de lo expuesto en relación con el desarrollo de la sesión del Congreso del Estado de Baja California de **tres de octubre de dos mil diecinueve**, se advierte que, **con motivo de la intervención del diputado Juan Manuel Molina García**, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California sometió a votación económica **en dos (2) ocasiones la dispensa de trámites legislativos**:

1. **La primera ocasión** sometió a votación la dispensa de trámites legislativos de una iniciativa que **ni siquiera había sido identificada**. Por lo que aun cuando se expuso alguna razón para solicitar la dispensa (**la existencia de un requerimiento de un Juez Federal para el cumplimiento de una ejecutoria de amparo**); dicha razón **no puede tomarse en cuenta** debido a que **no era factible atribuirle a la iniciativa que culminó** con el **Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294**.

2. En la **segunda ocasión**, el presidente **sometió a votación la dispensa de trámites legislativos de la iniciativa que ahora sí, ya había sido identificada y presentada por el diputado Juan Manuel Molina García**, por lo que **había certeza** de que la solicitud de dispensa de trámites legislativos correspondía a la **iniciativa** con proyecto de decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado. **No obstante, no se expuso razón alguna para justificar la dispensa de trámites legislativos de la iniciativa apuntada**.

En tal virtud, dado que **una vez que fue identificada** la iniciativa respecto a la cual el diputado Juan Manuel Molina García **solicitó la dispensa de trámites legislativos** e, incluso, la presentó; se sometió a votación **sin exponer justifi-**



cación alguna para ello, es factible concluir que, en efecto, **existió una violación al proceso legislativo**.

Esto último, pues, como ya se explicó en párrafos que anteceden, si bien es cierto que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California permite la dispensa de trámites legislativos, ello sólo debe acontecer de **manera excepcional, y es indispensable que concurran los siguientes requisitos**:

i. Para la procedencia de la **dispensa de los trámites legislativos ordinarios** es **necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto**;

ii. La **condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, debe ser de tal magnitud que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad**; y,

iii. La condición de **urgente y obvia resolución** debe ser aprobada por acuerdo del Pleno del Congreso, **por mayoría simple y en votación económica** de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable.

Los anteriores requisitos, se desprenden de la lectura del artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que establece:

"Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

(Adicionado, P.O. 30 de agosto de 2013)

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá eviden-



ciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos."

Conforme a lo aquí precisado, es claro que no se acredita el cumplimiento al artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California debido a que una vez que fue identificada la iniciativa por parte del diputado Juan Manuel Molina García **no existió una exposición de hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de que se habla, que justificara la dispensa de trámites legislativos.**

Incluso, aunque este Tribunal Pleno presumiera que el argumento que citó el diputado Juan Manuel Molina García al inicio de su intervención para solicitar la dispensa del trámite legislativo de una **iniciativa que ni siquiera había sido identificada, correspondiera a la iniciativa** con proyecto de decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado, **de cualquier manera habría que concluir que no se dio cumplimiento a la obligación derivada del artículo 119 arriba citado.**

En efecto, el diputado Juan Manuel Molina García invocó como justificación para solicitar la dispensa de trámites legislativos, esto:

"El C. Dip. Juan Manuel Molina García. Con su permiso diputado presidente. Iniciaría por **solicitar la dispensa del trámite, del trámite legislativo que implica que se hubiere, en su caso, presentado iniciativa dictaminando, circulando en su caso,** antes de Pleno, dado que la iniciativa que voy a presentar como presidente de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y que también es signada por la diputada Rosina del Villar Casas como presidenta de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, en este momento obedece a que recibimos en esta Legislatura un notificación del **Juzgado Octavo de Distrito de la ciudad de Ensenada,** en un amparo promovido por ... como Juez del Poder Judicial del Estado, en donde **existe una sentencia que obliga a este Congreso a legislar el tema 'El haber de retiro'** para Jueces del Poder Judicial del Estado y que **dicho requerimiento nos concede tres días contados a la recepción del referido oficio que fue en octubre primero, que conceden tres día para informar de que se hubiera acatado en definitiva la sentencia,** para acatar con ese mandato federal que ya tiene antecedentes de conocimiento



con este juzgado, este Congreso **se pide la dispensa para estar en actitud (sic) de cumplir en tiempo con esta resolución que mandata la Justicia Federal.**

"Entonces primero que nada **pediría la solicitud de dispensa del trámite de envío a comisiones para que se presente la iniciativa de manera directa, se discuta y se vote en esta misma sesión**, no solicitaría la dispensa de la lectura porque es importante el conocimiento total por parte de los legisladores del contenido de la propuesta y poder así, en su caso, someterlo a consideración, discusión y votación, es cuanto diputado presidente."

Lo aquí transcrito permite constatar que la razón que expuso el diputado Juan Manuel Molina García para solicitar la dispensa del trámite legislativo de la iniciativa (que, se reitera, aun ni siquiera identificaba) se hizo consistir en **el requerimiento que hizo un Juez de Distrito para que el Congreso de ese Estado, dentro del término de tres días, diera cumplimiento a una ejecutoria de amparo** (y legislara sobre el **haber de retiro** de los Jueces que forman parte del Poder Judicial del Estado de Baja California).

Esa razón, a consideración de este Tribunal Pleno, **no puede tenerse como una justificación válida para dispensar el trámite legislativo de una iniciativa de decreto** para reformar una ley; pues **se sustentó en una afirmación falsa**, a saber: **el breve término –tres días– que se otorgó para cumplir con una ejecutoria de amparo.**

Para poner en relieve la falsedad de esa premisa, es importante tomar en cuenta que en la propia **exposición de motivos** de la iniciativa de que se habla se estableció que, **desde el 02 de mayo de 2019**, el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Baja California requirió al Congreso de ese Estado para que, en acatamiento a un fallo de amparo, legislara sobre el *haber de retiro* de los Jueces locales en esa entidad federativa.

Ahora bien, de la ejecutoria que obra en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, se advierte que, en efecto, al resolver el **amparo en revisión 393/2018** el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito concedió la protección de la Justicia Federal, para los siguientes efectos:



"...

"1) Una vez que cause ejecutoria esta sentencia, el **Congreso de Baja California**, con sede en esta ciudad, ante la ausencia de regulación del **haber de retiro de los Jueces locales** (omisión legislativa), deberá emitir las normas correspondientes **durante el próximo periodo ordinario de sesiones a partir de la emisión de esta ejecutoria**, en base a las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 13/2018 al ser dicho asunto (similar al caso en concreto).

"2) Asimismo, se ordena al **Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California**, con sede en esta ciudad, deje sin efectos los demás actos reclamados consistentes en los oficios de negativa de haber y le otorgue al quejoso un mínimo vital en lo que el Congreso cubre la citada omisión legislativa; lo anterior, para garantizar la subsistencia del amparista.

"3) Una vez subsanada la omisión legislativa, el **Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California**, con sede en esta ciudad, lleve a cabo el procedimiento correspondiente y le reconozcan al impetrante del amparo el derecho a su haber del retiro, en el entendido de que dicho pago le deberá ser cubierto a partir de que fue privado de su cargo como Juez, tomando en cuenta los pagos realizados en atención al mínimo vital. ..."

Como se ve, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito concedió un amparo para que, **en el periodo ordinario de sesiones siguiente a la emisión del fallo protector** (dictado el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve), el Congreso del Estado de Baja California legislara sobre el **haber de retiro** de los Jueces locales.

Aunado a lo anterior, en la propia exposición de motivos de la iniciativa en cuestión, en el punto número 4, se relató esto:

"4. Con fecha **02 de mayo de 2019**, el Juez Octavo de Distrito del Estado de Baja California, ante la ejecutoria emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado, notificó a la XXII Legislatura del Congreso del Estado, **requiriéndole el cumplimiento inmediato a dicha ejecutoria**, otorgando, en dicho acuerdo, el término de tres



días para dar cumplimiento a dicha ejecutoria, estableciendo que debía cumplirse en el último periodo de sesiones de la XXII Legislatura. **Transcurrido el plazo para su cumplimiento, mediante acuerdos de fechas 06 de junio, 25 de junio y 08 de julio, todos de 2019, el Juez Federal requirió a la XXII Legislatura del Congreso del Estado para que acatará el fallo que le obligaba al cumplimiento en su último periodo de sesiones, sin embargo la Legislatura XXII continuó omisa al cumplimiento exigido, siendo así que, iniciados los trabajos de esta XXIII Legislatura, se recibieron diversos requerimientos de fechas 12 y 21 de agosto de 2019, en donde el Juez Octavo de Distrito ordena el inmediato cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado, últimos requerimientos que esta XXIII Legislatura ha atendido de manera oportuna, informándole que la misma se encuentra en vías de cumplimiento realizando todos y cada uno de los trámites tendientes a dar el total cumplimiento a la ejecutoria de manera responsable e informada.**"

Según se puede constatar, la exposición de motivos antes transcrita revela que, **desde el 2 de mayo de 2019**, el Juzgado Octavo de Distrito de la ciudad de Ensenada, requirió por primera vez al Congreso de Baja California el cumplimiento de la ejecutoria de amparo que lo obligaba a legislar respecto al haber de retiro de los Jueces de ese Estado y que mediante acuerdos de **06 de junio, 25 de junio y 08 de julio, 12 y 21 de agosto, todos del 2019**, el Juez Federal **volvió a requerir al Congreso del Estado para que cumpliera el fallo de amparo.**

En tal virtud, si en la ejecutoria de amparo se ordenó al Congreso de Baja California que legislara sobre el "**haber de retiro**" de los Jueces locales; se le facultó para que lo hiciera en el **siguiente "periodo ordinario de sesiones"** y, además, de acuerdo a lo señalado en la propia exposición de motivos al día 3 de octubre de 2019 el Juez de amparo había requerido por lo menos **seis veces** al mencionado órgano legislativo para que informara sobre el cumplimiento a la ejecutoria de amparo, entonces es claro que la **aparente** condición de "**urgencia**" **en la discusión y aprobación de la iniciativa** con proyecto de decreto por el que se propuso la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California **no derivó de que la autoridad** de amparo hubiera otorgado **tres días** para informar sobre el cumplimiento al fallo protector que emitió el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 393/2018 de su índice.



Es decir, es cierto que el Congreso Local en cita tenía la obligación de legislar sobre el haber de retiro de los Jueces integrantes del Poder Judicial del Estado de Baja California, **pero adverso a lo que refirió del diputado** Juan Manuel Molina García al solicitar la dispensa de trámites legislativos, a dicho Congreso **no se le otorgaron sólo tres días para hacerlo.**

Tan es así, que de la propia exposición de motivos de la iniciativa se advierte que, entre el primer requerimiento para que cumpliera con la ejecutoria y el último requerimiento transcurrieron **por lo menos cinco meses.** Además, se reitera, el Tribunal Colegiado que concedió la protección de la Justicia Federal sólo precisó que el deber de legislar sobre el haber de retiro de los Jueces locales debía cumplirse en el **siguiente "periodo ordinario de sesiones"; pero el tribunal de amparo no ordenó a dicho Poder Legislativo Local que se soslayara o dispensara el proceso legislativo ordinario.**

En ese sentido, ya sea que el Congreso Local, **de forma justificada, o peor aún, de forma injustificada,** no haya dado cumplimiento a la sentencia de amparo en el lapso de **cinco meses** que transcurrieron entre el primer y último requerimiento que se le formuló para tal efecto; **dicho retraso** (justificado o injustificado) en el cumplimiento en el fallo de amparo **no constituye una razón de urgencia válida para dispensar los trámites legislativos de una iniciativa de ley.**

Sostener una postura contraria a la expuesta en el párrafo anterior, **implificaría** que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **aceptara** que las **autoridades señaladas como responsables** en un juicio de amparo, **pretextando el pronto cumplimiento de una ejecutoria de amparo, motu proprio (por iniciativa propia) dejaran de aplicar normas legales, en este caso, las que prevén el trámite ordinario de una iniciativa con proyecto de decreto.**

Además, del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes se advierte que mediante oficio de 26 de junio de 2019 el titular de Asuntos Jurídicos de la XXII Legislatura del Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, Baja California, informó al Juez de Distrito los actos que hasta ese momento había realizado para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en términos del artículo 196 de la Ley de Amparo y **precisó que el periodo ordinario de sesiones** en



el cual habrían de emitir la legislación sobre el haber de retiro de los Jueces locales **comprendería del 01 de agosto al 30 de noviembre de 2019.**

De modo que al 3 de octubre de 2019 en que se presentó y aprobó la iniciativa que nos ocupa, ya habían transcurrido dos meses desde que inició el periodo ordinario de sesiones en el cual el Congreso Local debía legislar sobre el "haber de retiro de los Jueces locales".

Por ende, es incuestionable que **la autoridad de amparo otorgó el tiempo suficiente al Congreso Local para que** diera cumplimiento a la ejecutoria de amparo y **legislara sobre el haber de retiro de los Jueces del Poder Judicial del Estado de Baja California; incluso, para que ello aconteciera sin soslayar el trámite legislativo ordinario.**

De ahí que, como se dijo antes, la **aparente** condición de "**urgencia**" en la **discusión y aprobación de la iniciativa** con proyecto de decreto por el que se propuso la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California **no derivó de que la autoridad** de amparo hubiera otorgado **tres días** para informar sobre el cumplimiento al fallo protector que emitió el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión 393/2018 de su índice.

En ese sentido, si bien el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹⁵ permite dispensar trámites legislativos ante una condición de **urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley

¹⁵ **Artículo 119.** Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento. "Además de lo señalado en el párrafo anterior, para **la procedencia de la dispensa de trámite** resultará necesario cuando menos la existencia de determinados **hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, **que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad.** Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos. "No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."



o decreto, **de tal magnitud que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad**, basta atender a un argumento lógico para concluir que esa situación de "**urgencia**" debe ser **ajena a los actos u omisiones dolosos o negligentes de los propios legisladores**.

Dicho de otra forma, no podría válidamente calificarse como situación de "**urgencia**" lo que en un principio está bajo control del propio Congreso Local.

Aceptar lo contrario, **implicaría considerar que los legisladores pueden generar** –intencionalmente con sus actos u omisiones– **la situación de "urgencia"** para justificar la dispensa de trámites legislativos.

Una conclusión como ésta, evidentemente, no sería acorde con el sentido más razonable de la norma contenida en el artículo 119 de la citada ley orgánica.

Finalmente, **tampoco se advierte que al solicitarse la dispensa de trámites legislativos se hayan expuesto las "consecuencias negativas para la sociedad"** para el caso en que no se dispensaran los trámites legislativos; de modo que la aparente justificación invocada ni siquiera puede considerarse ajustada al contenido del artículo 119 de la referida Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Por tal motivo, como ya se explicó, **no estamos ante una auténtica cuestión de urgencia**, menos aún ante una de **tal magnitud que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad**, de ahí que no se acredite el cumplimiento a los artículos 30 de la Constitución Local y 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, al **no existir una justificación válida para dispensar los trámites legislativos relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California**.

Establecida la violación al procedimiento legislativo, procede efectuar la segunda parte del análisis, la cual radica en determinar si esas violaciones son de una **intensidad relevante** que tenga como consecuencia la declaración de **invalidez** del decreto impugnado.



Pues bien, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que la violación al procedimiento legislativo, consistente en la dispensa de los trámites legislativos ordinarios sin que existiera una justificación válida para ello, en el caso aquí analizado, **sí tiene un potencial invalidante.**

Lo anterior, pues el que se hayan dispensado los trámites legislativos ordinarios tuvo por consecuencia que **no se diera intervención al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que concurriera a presentar sus opiniones o alegatos que estimara convenientes.**

Así lo establece el artículo 30, fracción I, de la Constitución del Estado de Baja California, que dice:

"Artículo 30. Las Comisiones de Dictamen Legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; ..."

De acuerdo con esto, la propia Constitución Local otorga facultad al Poder Judicial de intervenir formalmente en el proceso legislativo cuando la iniciativa de que se trate pueda impactar en la **organización, funcionamiento y competencia del Poder Judicial.**

Ahora bien, aun cuando la propia Constitución Local precisa que la intervención que deba tener el Poder Judicial a través de su representante en la sesión en que haya de discutirse el proyecto correspondiente, es sin tener derecho a voto, lo cierto es que una interpretación teleológica de esa norma lleva a concluir que esa intervención tiene por objeto el que el Poder Judicial Local, en los asuntos de su interés directo, tenga la **posibilidad de participar en el pro-**



ceso legislativo con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria.

Y si bien es cierto que lo que exponga el representante del Poder Judicial con motivo de su intervención en el proceso legislativo podrá ser aceptado, modificado o rechazado; ello no puede llevar a considerar, *a priori*, ni en todos los casos, que la falta de invitación oportuna al Poder Judicial Local para que participe en el procedimiento legislativo sea siempre una violación intrascendente; pues como lo ha dicho este Alto Tribunal, **la observancia del artículo 30 de la Constitución del Estado de Baja California no es optativa para el Congreso de ese Estado.**¹⁶

Precisado esto, para efectos de la **calificación de la gravedad de la violación al proceso legislativo**, debe tomarse en cuenta que el **objeto de la iniciativa** versaba sobre el **haber de retiro de los Jueces integrantes del Poder Judicial de Baja California**.

Sobre el **haber de retiro** de los juzgadores y las juzgadas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha dicho que **es un componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional; en particular del principio de estabilidad e inamovilidad en el cargo**.

Al respecto, destaca la jurisprudencia **P./J. 44/2007**, que es de la literalidad siguiente:

"ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN. Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la**

¹⁶ En la diversa controversia constitucional 94/2011.



estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada."

Sobre ese tópico, también ha señalado que **la estabilidad y la inamovilidad son garantías de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, porque es necesario que los titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar.**

Esto último se corrobora a partir de la diversa jurisprudencia **P./J. 111/2010**, de contenido siguiente:

"MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL. El citado precepto, **al prever la entrega del haber por retiro** a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco **que se retiren de manera forzosa o voluntaria**, únicamente a favor de los que hubiesen cumplido con la carrera judicial es inconstitucional, ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución Local, cuyos efectos son los mismos para todos



aquellos que reciban el cargo. Por ende, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución Local es contrario a los artículos 1o. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 44/2007, de rubro: 'ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.', **dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad en el cargo y la independencia judicial de los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del Estado.**"

Por tanto, este Alto Tribunal ha señalado que el **haber de retiro**, por ser parte de la **garantía constitucional de estabilidad e inamovilidad en el cargo**, constituye también uno de los atributos **inherentes al correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional**.

En ese sentido, se ha concluido que si el **haber de retiro** forma parte de las garantías de *estabilidad* y de *inamovilidad* de los juzgadores (*lato sensu*), entonces **también constituye una garantía a favor de la sociedad**, para que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano e, incluso, largo plazo, y sujetos únicamente a los principios y exigencias propias de la institución judicial. En suma, la estabilidad de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción y **condición para la independencia y autonomía judicial**.¹⁷

Con lo anterior es factible poner en relieve que el tópico correspondiente al **haber de retiro** de los Jueces locales en el Estado de Baja California **constituye un tema de gran relevancia para el Poder Judicial de ese Estado**, pues

¹⁷ Sobre ese tema, destaca la jurisprudencia **P./J. 106/2000**, de rubro: "INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS."



es uno de los elementos que está **directamente relacionado con la independencia y autonomía judicial.**

Y al ser así, es claro que la **injustificada dispensa de los trámites legislativos** relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California **no puede ser considerada una violación procesal intrascendente.**

Es decir, una vez **evaluado en su integridad el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado y el impacto que la reforma tendrá en el ámbito competencial del Poder Judicial del Estado de Baja California; es dable concluir que la violación al proceso legislativo previamente descrita sí tiene un potencial invalidante; pues derivó en que no se respetara la facultad que la Constitución Local otorga al Poder Judicial de ese Estado para intervenir en un proceso legislativo que tenía por objeto adicionar un artículo que repercute directamente en la independencia y autonomía judicial.**

De ahí que, en el caso analizado **sí era relevante que el Poder Judicial de ese Estado pudiera intervenir presentando sus opiniones o alegatos con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria a fin de que el producto legislativo fuera resultado de un ejercicio democrático de deliberación en el cual, por lo menos, se escuchara al representante del Poder a quien iba dirigida la norma que se pretendía adicionar mediante la iniciativa correspondiente.**

Es por estas razones que **si este Alto Tribunal, al resolver la diversa controversia constitucional 58/2013,**¹⁸ a través del cual un Municipio actor alegaba violación al **artículo 30, fracción II, de la Constitución de Baja California** (que establece que se debe notificar a los Municipios con cinco días de anticipación

¹⁸ Aprobada por **mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Cossío Díaz en contra de los efectos relativos, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, **Zaldívar Lelo de Larrea** por razones distintas, **Pardo Rebolledo**, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas en contra de los efectos relativos, **Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales**, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de los conceptos de invalidez. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas votaron en contra y anunciaron voto de minoría.



la sesión de las comisiones cuando las iniciativas a debatir versen sobre temas de su competencia), **declaró fundado ese argumento** (el cual es claramente similar al invocado por la parte actora en la controversia constitucional que ahora nos ocupa) y **decretó la invalidez** de diversas normas de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, así como el artículo 118 de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa; **con mayor razón debe declararse fundado el argumento que en términos similares** (sustentado en la fracción I del artículo 30 de la misma Constitución Local) expone el Poder Judicial de Baja California pues, se reitera, el decreto aquí impugnado tiene **trascendencia directa en uno de los temas que impactan en la independencia y autonomía de ese Poder.**

Sin que obste a lo anterior, el hecho de que el Congreso Local demandado alegue en su escrito de contestación que, adverso a lo afirmado por la actora, el Poder Judicial del Estado de Baja California sí tuvo intervención en el proceso legislativo que culminó con la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California. Dicha intervención, alega el Congreso Local, tuvo lugar cuando le fue remitido al presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California el oficio identificado con el número **PCG/007/2019**, recibido por el destinatario el día **06 de septiembre de 2019, en el cual se le solicitó lo siguiente:**

- Se sirviera emitir opinión, respecto a la viabilidad de la ejecución del haber de retiro para Jueces, mediante un estudio actuarial o de viabilidad financiera.
- Informara datos como el número de Jueces que integran el Poder Judicial en ese Estado y quiénes de ellos están sujetos al régimen de retiro por edad, quiénes al régimen de quince años de servicio, entre otros aspectos.

Sin embargo, dicha solicitud le fue realizada al presidente del Consejo de la Judicatura Local **antes de que iniciara el proceso legislativo** que dio lugar a la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

En efecto, como ya se explicó previamente, el proceso legislativo **comienza a partir de que se formula una iniciativa de ley.** La presentación de iniciativas



de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en comisiones en primer término, para después, con base en el dictamen correspondiente, ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso.

Lo anterior se desprende del contenido del artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que establece:

"Artículo 116. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión; y,

"III. Votación."

En ese sentido, si fue hasta el **tres de octubre de dos mil diecinueve**, que los diputados Juan Manuel Molina García y Rosina del Villar Casas, presentaron y sometieron a consideración de la Asamblea del Congreso del Estado de Baja California, la **iniciativa** con proyecto de decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado, entonces es claro que no puede considerarse que mediante oficio número **PCG/007/2019 se dio intervención en el proceso legislativo al Poder Judicial; pues ese oficio fue enviado** (por el Poder Legislativo) **y recibido** (por el presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California) el día **06 de septiembre de 2019**, esto es, **antes de que iniciara formalmente el proceso legislativo**.

Por ello, dicho oficio **PCG/007/2019 no puede sustituir la intervención** que en términos de los artículos 30 de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado se debe dar al Poder Judicial, pues la mera lectura de estos preceptos no deja lugar a duda que **la intervención es para que el Poder Judicial se pueda pronunciar respecto a la iniciativa** o proyecto de decreto, **no así para que haga pronunciamientos en abstracto**.



Para corroborar este aserto, enseguida se transcriben de nueva cuenta dichos numerales.

Constitución Local

"**Artículo 30.** Las Comisiones de Dictamen Legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando **haya de discutirse un proyecto**, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la **iniciativa** se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y, ..."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California

"**Artículo 120.** Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; **a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el artículo 30 de la Constitución Local**; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la **iniciativa** se refiera a los asuntos de carácter electoral."

Como se observa, de acuerdo con los preceptos aquí transcritos, no basta con solicitar al Poder Judicial cualquier opinión respecto a un tema en particular para considerar que se satisfizo lo ordenado por las normas que regulan el proceso legislativo en el Estado de Baja California, sino que era necesario que en primer lugar, existiera una **iniciativa concreta** sobre la cual el Poder Judicial pudiera exponer sus argumentos.

En ese sentido, dado que al Poder Judicial no se le dio intervención **durante el proceso legislativo formal** a fin de que se pronunciara sobre una **iniciativa**



de ley en concreto, el argumento que hace valer el Poder Legislativo demandado **debe desestimarse**.

Lo expuesto hasta ahora en el sentido de que no se observó el contenido de los artículos 30 de la Constitución Local y 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, al no existir una justificación válida para dispensar los trámites legislativos relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, **se traduce en una violación directa al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

El referido artículo 116, en su fracción III, dispone:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.



"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo **[(sic) DOF 17-03-1987]** el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

Bajo esa lógica, si en el caso a estudio el Poder Legislativo demandado de manera injustificada no observó el mandato contenido en el artículo 30 de la Constitución Local que **ordena dar intervención en el proceso legislativo al Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia**; entonces ello se traduce también en una violación al artículo 116 de la Constitución Federal, pues no es factible considerar que el Congreso Local de Baja California se haya ceñido al precepto de nuestra Norma Fundamental recién transcrito que establece que los **poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos** y, además, **que la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados**.

Por último, sólo resta precisar que en el caso resulta inaplicable el precedente que deriva de la diversa controversia constitucional 94/2011. La inaplicabilidad de ese precedente para resolver este asunto radica en que **las circunstancias fácticas en ambos casos son distintas**.

Así es, en aquel caso (controversia constitucional 94/2011) se alegó que al Municipio actor no se le dio intervención en el proceso legislativo en términos de lo ordenado en los artículos 30 de la Constitución Política del Estado de Baja



California y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad (que otorgan un derecho de participación a los Ayuntamientos), a fin de que pudiera expresar su opinión durante los trabajos legislativos en torno a iniciativas que se referían a asuntos de carácter municipal (en específico respecto a las reformas a los artículos 2, 17, 18 y 19 de la Ley para la Venta, Almacenaje y Consumo Público de Bebidas Alcohólicas del Estado de Baja California).

Sin embargo, **en dicho precedente** se evidenció que **al Municipio actor sí se le dio intervención dentro del procedimiento legislativo** en los términos que señalaban tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Baja California.

En efecto, en tal precedente se arribó a las conclusiones siguientes:

"Tanto el Ayuntamiento actor en su demanda como el Congreso Local en su contestación, son contestes en señalar que las comisiones unidas **cumplieron con la obligación de anunciar la celebración de la sesión en la que analizarían la iniciativa de reformas a la Ley de Alcoholes y su adenda**, de manera que no está controvertido el hecho de que en el procedimiento que dio origen a la emisión del Decreto 47, el derecho del Ayuntamiento de Tijuana fue respetado.

"...

"... en el presente caso, no debe perderse de vista que **durante la secuela procedimental que dio origen a las reformas combatidas sí se dio intervención a los Ayuntamientos en una ocasión**, como el propio actor reconoce, ..."

Además, en ese precedente (controversia constitucional 94/2011) se dijo que **la gravedad de violación al procedimiento legislativo se encontraba atenuada** debido a que la materia sobre la que versó la norma ahí controvertida no correspondía originalmente al ámbito competencial de los Municipios, sino que se trataba de una competencia originalmente estatal y que fue delegada a los Municipios.

En efecto, sobre la **atenuación de la gravedad** de la violación al proceso legislativo, en ese precedente se dijo esto:



"Adicionalmente, para efectos de la calificación de la gravedad, debe tenerse presente que la competencia municipal en materia de alcoholes no deriva del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se trata de una competencia originariamente estatal –en términos del artículo 117 de la Carta Magna–, que le fue delegada a los Municipios del Estado de Baja California como lo autoriza el artículo 115, fracción III, inciso i), constitucional. **Lo anterior es relevante, pues en última instancia no se está vulnerando el ámbito competencial que la Constitución General reserva a los Municipios, lo que también atenúa la gravedad de la violación cometida.**"

Por ende, en aquel precedente se declaró infundado el argumento en el que se alegaba una transgresión a los artículos 30 de la Constitución Política del Estado de Baja California y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad en virtud de que **en tal caso la parte actora** en la controversia constitucional **sí había tenido intervención en el proceso legislativo** y, además, **la gravedad de la violación en todo caso debía considerarse atenuada** en atención a que la materia de la norma cuestionada no era competencia originaria del Municipio actor, sino que se trataba de una materia delegada por parte del Estado a los Municipios.

En cambio, como ya se ha demostrado en consideraciones previas, en el caso que aquí se analiza, **la parte actora nunca tuvo intervención dentro del procedimiento legislativo** que culminó con la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado que regula el haber de retiro de los Jueces locales.

Además, en este caso la materia sobre la que versa la norma controvertida **"haber de retiro de los Jueces del Poder Judicial" afecta directamente la organización, funcionamiento y competencia del Poder Judicial actor**; tan es así, que, como ya se explicó, **el haber de retiro está directamente relacionado con la independencia y autonomía de ese Poder. De ahí que no se actualice una atenuante en la gravedad de la violación procesal como la verificada en el asunto que dio lugar al precedente de que se habla.**

Adicionalmente, al resolver esa controversia constitucional 94/2011, este Tribunal Pleno fue muy claro al señalar que el pronunciamiento que ahí se efec-



tuaba tomaba en cuenta **toda la serie de peculiaridades fácticas y normativas del caso concreto**, para llegar a la conclusión de que analizada en sus méritos, la violación en que se incurrió no trascendía –en ese caso– a la validez de la norma, pero precisó que ello **no implicaba**, en modo alguno, que **la observancia del artículo 30 de la Constitución Local sea optativa para el Congreso del Estado de Baja California**.

Por ende, se estableció que la forma en que ahí se resolvía **no significaba que la falta de invitación oportuna** a los Municipios del Estado de Baja California a participar en el procedimiento legislativo **fuera siempre una violación intrascendente**.

Por estas razones, es evidente que **el referido precedente** (controversia constitucional 94/2011) **guarda diferencias fundamentales con el caso a estudio**, que obliga a que en el presente asunto este Tribunal Pleno llegue a **una conclusión diversa en torno a la gravedad de la violación procedimental cometida**.

En cambio, se insiste, **el precedente que sí resulta aplicable** es el que se desprende de la diversa **controversia constitucional 58/2013 ya indicado**.

De este modo, en el caso analizado **sí era relevante** que el **Poder Judicial** de ese Estado de Baja California **podiera intervenir presentando sus opiniones o alegatos con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria a fin de que el producto legislativo fuera resultado de un ejercicio democrático de deliberación en el cual, por lo menos, se escucha al representante del Poder –Judicial– a quien iba dirigida la norma que se pretendía adicionar mediante la iniciativa correspondiente**.

Atento lo anterior, **lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294 (sic), publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el 13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve)**.

De esta manera, al haber resultado fundado el concepto de invalidez relacionado con la existencia de vicios en el proceso legislativo con potencial invalidante, resulta innecesario hacer un pronunciamiento de fondo respecto a las demás alegaciones que hace valer la parte actora.



OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45,¹⁹ en relación con el 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo, debe declararse la inconstitucionalidad del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294 (sic), publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el 13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve). Esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Como consecuencia de lo anterior, **se declara la invalidez, por extensión, del Reglamento del Artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil veinte, **la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta resolución al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California.**

Dado que el sentido en que aquí se resuelve repercute en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo dictada en el **amparo indirecto 420/2017 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Baja California con residencia en la ciudad de Ensenada**, deberá notificarse a dicho órgano esta resolución.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

¹⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

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

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



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, conforme a lo precisado en los considerandos séptimo y octavo de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, del Reglamento del Artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, conforme a lo expuesto en el considerando octavo de esta decisión.

CUARTO.—Dado que el sentido en que aquí se resuelve repercute en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo dictada en el amparo indirecto 420/2017 del índice del Juzgado Octavo de Distrito con residencia en la ciudad de Ensenada, deberá notificarse a dicho órgano esta resolución.

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

Notifíquese.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la



legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la fijación de la materia de impugnación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado "Estudio de la violación al proceso legislativo", consistente en declarar la invalidez del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el trece de diciembre de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras y el señor Ministro Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció un particular.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea indicó estar en contra de la propuesta, sin embargo, para el efecto de llegar a una decisión en el presente asunto se sumó a la mayor minoría anunciando un voto aclaratorio.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) Declarar la invalidez por extensión del reglamento del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California; 2) Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos, respectivamente, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo y al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California; y, 3) Dado que el sentido en que aquí se resuelve repercute en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo dictada en el amparo indirecto 420/2017 del índice del Juzgado Octavo de Distrito con residencia en la ciudad de Ensenada, deberá notificarse a dicho órgano esta resolución.



En relación con el punto resolutivo quinto:

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

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

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 27/2012 (10a.), P./J. 111/2010, P./J. 33/2007, P./J. 44/2007, P./J. 106/2000 y P./J. 92/99 y aislada P. XLIX/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 635, con número de registro digital: 2001952; Novena Época, Tomos XXXIII, enero de 2011, página 2814, con número de registro digital: 163091; XXV, mayo de 2007, página 1524, con número de registro digital: 172426; Tomo XXV, mayo de 2007, página 1641, con número de registro digital: 172525; XII, octubre de 2000, página 8, con número de registro digital: 190971; X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266 y XXVII, junio de 2008, página 709, con número de registro digital: 169493, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 94/2011 y 58/2013 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 210 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 33, con números de registro digital: 24559 y 25862, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 35/2020, resuelta en sesión pública de quince de noviembre de dos mil veintidós.

En sesión de quince de noviembre de dos mil veintidós, este Alto Tribunal resolvió el citado asunto por mayoría de ocho votos, en el sentido de declarar la invalidez del Decreto 03 por medio del cual se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear el artículo 294, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el trece de diciembre de dos mil diecinueve y, por extensión, del reglamento del numeral en comento publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el seis de marzo de dos mil veinte.

Al respecto, el proyecto concluyó que existieron vicios en el proceso legislativo, debido a que se dispensaron los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos, sin que se expusiera una justificación para ello, en términos de lo establecido en los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California.

En efecto, se declaró fundado el planteamiento en el que la actora señalaba que la iniciativa que culminó con el decreto reclamado, no fue turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente y, además, se soslayó convocar al Poder Judicial del Estado al menos con cinco días de anticipación a la fecha de sesión en que se discutiría la iniciativa de la reforma y así pudiera participar en los trabajos legislativos, en términos del artículo 30 de la Constitución Local.

Así, se consideró que si bien era cierto que tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California prevén la posibilidad de dispensar trámites legislativos en la aprobación de las leyes y decretos; también lo era que ello sólo estaba permitido en los casos en que existieran hechos que generaran una condición de urgencia, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, asimismo, la condición de urgencia debería evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes.

En ese sentido, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que no se acreditó en este caso la condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa del decreto reclamado, precisando que la razón que expuso el diputado Juan Manuel Molina García para solicitar la dispensa del trámite legislativo no era suficiente.

Dicha justificación consistió en el requerimiento que hizo un Juez de Distrito para que el Congreso de ese Estado, dentro del término de tres días, diera cumplimiento a una ejecutoria de amparo, la cual tenía el efecto de que se legislara sobre el haber de retiro de los Jueces que forman parte del Poder Judicial del Estado de Baja California.



Al respecto se determinó que dicha justificación se sustentó en una afirmación falsa sobre el breve término de tres días que se otorgó para cumplir con la ejecutoria de amparo, ya que la protección constitucional se concedió para el efecto de que se legislara en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Posteriormente, una vez establecida la violación al procedimiento legislativo se analizó si dichas violaciones eran de una intensidad relevante que generarían la invalidez del Decreto impugnado, concluyendo que sí tenía un potencial invalidante, pues generó que el Poder Judicial de ese Estado de Baja California no pudiera intervenir presentando sus opiniones o alegatos con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria a fin de que el producto legislativo fuera resultado de un ejercicio democrático de deliberación en el cual se escuchara por lo menos al representante del Poder Judicial a quien iba dirigida la norma que se pretendía adicionar mediante la iniciativa correspondiente.

Con base en ello, como se adelantó, se declaró la invalidez del decreto reclamado, en atención a la violación al proceso legislativo precisada.

Sin embargo, respetuosamente, no comparto la declaración de invalidez del Decreto 03, que adicionó el artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Baja California, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, ya estableció, por unanimidad de once votos, que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no le corresponde analizar si las razones expuestas para justificar la dispensa de trámites son o no convincentes, pues ello queda en el ánimo y ámbito de la ponderación de los propios legisladores.

Aunado a la consideración referida, tal como lo he apuntado en diversa intervención, el Tribunal Pleno al fallar dicha acción fijó un criterio muy preciso para analizar la dispensa de trámites en la legislación de Baja California y se llegó a las siguientes conclusiones: conforme al artículo 31 de la Constitución Local, en los casos de urgencia notoria calificada, por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso Local puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos. Para la dispensa de trámites de iniciativas, debe observarse el diverso 119 de la Ley de Orgánica del Congreso de Baja California, el cual dispone que deberá calificarse el asunto como de urgente y obvia resolución por mayoría simple y en votación económica, así como motivarse la razón de la solicitud de dispensa.

Así, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se debe analizar si las razones expuestas para justificar la dispensa son o no convincentes, pues ello queda en el ámbito de la ponderación de los propios legisladores, ya que así se deter-



minó por el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos, tal como se ve reflejado en el engrose de la citada acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

Razones que, en el caso concreto, consistieron en lo que refirió la exposición de motivos, invocado en las páginas 59 y 60 del proyecto, en el sentido de que el Congreso había recibido al menos seis requerimientos de la autoridad judicial para aprobar la legislación relativa al haber de retiro de los Jueces locales.

De ahí que no coincida con la conclusión de la página 64 del proyecto, en la que se determina que al no existir una justificación válida para dispensar los trámites legislativos se debe declarar la invalidez del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California y, por otra parte, considero que debido a la dispensa de los trámites de la iniciativa, ello tiene como consecuencia necesaria prescindir de dar participación al Poder Judicial Local en las comisiones legislativas, pues si no hubo un dictamen legislativo por la urgencia del asunto, mucho menos hay una sesión de comisiones en la que puedan intervenir tales representantes.

Por tanto, en congruencia con lo aprobado en la anterior acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 del mismo Estado de Baja California, en la que el Tribunal Pleno no se ocupó de valorar la motivación de la dispensa del decreto reclamado, mi voto es en contra, conforme también lo hice en la sesión del diez de octubre pasado, en la que se resolvió la controversia constitucional 212/2020, promovida por el Municipio de Tecate, Estado de Baja California.

Bajo esa premisa, es mi postura que no se generó una violación en el proceso legislativo al momento en que se originó la emisión del decreto impugnado, por lo que no comparto la invalidez decretada por la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal.

Nota: El presente voto también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2023.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 411, con número de registro digital: 29688.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OSTENTE EL CARGO DE SÍNDICO PROCURADOR DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, SINALOA, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 39, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 42, FRACCIONES XIX Y XX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE ESE ESTADO (ARTÍCULOS 10 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, 16, FRACCIÓN XXXVIII Y 36 DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA).

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

V. MIEMBROS DE CORPORACIONES POLICIALES. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

VI. MIEMBROS DE CORPORACIONES POLICIALES. SI BIEN SE ENCUENTRAN SUJETOS A UNA RELACIÓN ADMINISTRATIVA Y NO LABORAL, ELLO NO IMPLICA QUE CUENTEN CON MENOS DERECHOS, SINO ÚNICAMENTE QUE SU RELACIÓN JURÍDICA ES DIVERSA, LO QUE PUEDE JUSTIFICAR SU TITULARIDAD DE DERECHOS Y OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.

VII. MIEMBROS DE CORPORACIONES POLICIALES. LA ATRIBUCIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL PARA REGULAR LAS RELACIONES ENTRE LOS



MUNICIPIOS Y SUS INSTITUCIONES POLICIALES NO SE SUSTENTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN VIII, SINO EN LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (DECRETO NÚMERO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES (DECRETO NÚMERO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. EL HECHO DE QUE TENGAN UNA RELACIÓN DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVO CON EL ESTADO Y ESTÉN SUJETOS A UN RÉGIMEN ESPECIAL, NO IMPIDE QUE GOZEN DE AQUEL DERECHO, PUES LAS AUTORIDADES DE TODOS LOS NIVELES DEBEN INSTRUMENTAR SISTEMAS COMPLEMENTARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA ESOS SERVIDORES PÚBLICOS (DECRETO NÚMERO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

X. SEGURIDAD PÚBLICA. SU REGULACIÓN ES UNA FACULTAD CONCURRENTE QUE DEBE EJERCERSE DE MANERA COORDINADA ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 21, PÁRRAFOS NOVENO Y DÉCIMO, Y 115, FRACCIÓN III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DECRETO NÚMERO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).



XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SINALOA. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA (DECRETO NÚMERO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DOS MIL VEINTIUNO).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EN SU EVALUACIÓN DEBE VERIFICARSE EL RESPETO AL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE TODAS LAS FUERZAS POLÍTICAS CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN CONDICIONES DE LIBERTAD E IGUALDAD (DECRETO NÚMERO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIII. LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES (DECRETO NÚMERO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIV. PENSIONES DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES ESTATALES Y MUNICIPALES DE SINALOA. LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE LAS REGULA NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULOS 34, FRACCIÓN I, 35, PÁRRAFO CUARTO, 37, ÚLTIMO PÁRRAFO, 41, 44 BIS, ASÍ COMO SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIOS, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE DECRETO NÚMERO 645, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XV. PENSIONES DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES ESTATALES Y MUNICIPALES DE SINALOA. LA NORMA TRANSITORIA QUE ESTABLECE QUE LAS NUEVAS PRECISIONES RELACIONADAS CON LA PENSIÓN POR MUERTE, RESULTARÁN APLICABLES A LAS PERSONAS BENEFICIARIAS QUE ACREDITEN EL FALLECIMIENTO DE ALGÚN INTE-



GRANTE DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES OCURRIDO CON ANTERIORIDAD AL OCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO, ASÍ COMO A QUIENES YA RECIBEN LA PENSIÓN POR MUERTE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO 645 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XVI. PENSIONES DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES ESTATALES Y MUNICIPALES DE SINALOA. LA NORMA QUE DISPONE QUE LOS GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPALES TIENEN LA OBLIGACIÓN DE DETERMINAR LOS PORCENTAJES DE LAS APORTACIONES SOLIDARIAS QUE LES CORRESPONDAN, EN ATENCIÓN A LOS AÑOS DE SERVICIOS PRESTADOS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 44 BIS DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA DEL DECRETO NÚMERO 645, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2021. MUNICIPIO DE CULIACÁN, ESTADO DE SINALOA. 10 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUIVAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

Normas impugnadas: Los artículos 34, fracción I; 35, párrafo cuarto; 37, párrafo último; 41; 44 Bis y segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa, reformada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	24



II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnados los artículos 34, fracción I, 35, en su cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, y segundo y tercero transitorios, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa.	24
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existen las normas impugnadas.	29
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	30
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	31
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	32
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		34
	VII.1. Inexistencia del conflicto competencial.	La causa de improcedencia es infundada.	35
	VII.2. Falta de interés legítimo.	La causal de improcedencia es infundada.	36
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	VIII.2. Competencia del Congreso del Estado para emitir el decreto impugnado;	42
	VIII.1. Metodología de estudio.	VIII.3. Presuntas violaciones cometidas en el procedimiento legislativo del decreto impugnado; VIII.4. Vulneración al principio de libre administración hacendaria; VIII.5. Vulneración al principio de irretroactividad de la ley; VIII.6. Vulneración al principio de seguridad jurídica.	
	VIII.2. Competencia del Congreso del Estado para emitir el decreto impugnado.	El Congreso del Estado de Sinaloa es competente para emitir el decreto impugnado.	44



	VIII.3. Presuntas violaciones cometidas en el procedimiento legislativo del decreto impugnado.	No se cometieron violaciones con potencial invalidante. Se reconoce la validez del procedimiento legislativo del decreto impugnado.	84
	VIII.4. Vulneración al principio de libre administración hacendaria.	Las normas impugnadas no vulneran el principio de libre administración hacendaria.	129
	VIII.5. Vulneración al principio de irretroactividad de la ley.	El artículo segundo transitorio impugnado no vulnera el artículo 14 de la Constitución Federal, por lo que se reconoce su validez.	138
	VIII.6. Vulneración al principio de seguridad jurídica.	El artículo 44 Bis no resulta contrario al principio de seguridad jurídica, por lo que se reconoce su validez.	146
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 34, fracción I, 35, párrafo cuarto, 37, párrafo último, 41, 44 Bis, párrafo segundo, y transitorios segundo y tercero, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 645, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno, conforme a lo sostenido en el apartado VIII de esta ejecutoria.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	149



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de noviembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 109/2021, promovida por el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda. Por escrito recibido el dos de septiembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa, por conducto de Sandra Martos Lara, en su carácter de síndica procuradora del Ayuntamiento de Culiacán promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y por las normas generales siguientes:¹

"III. Autoridad demandada: El Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, representado por la Sexagésima Tercera Legislatura.

"IV. Norma general cuya nulidad se demanda: Se demanda la discusión, dictamen, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación del Decreto Legislativo Número 645 ... mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa, en específico **se reclaman los artículos 34, fracción I, 35 en su cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, y en especial los artículos segundo y tercero transitorios**", publicado en el Periódico Oficial del Estado el siete de julio de dos mil veintiuno.

2. Conceptos de invalidez. En su demanda, la promovente señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16, 17, 21, 73, fracción XXIII, 105, 115

¹ Fojas 1 a 80 del expediente en que se actúa.



y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, y para sustentar su dicho, expuso los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, contravienen lo dispuesto por el artículo 21, décimo párrafo, inciso a); 115, fracción IV, párrafo segundo; 14; 16; 73, fracción XXIII; 123, apartado B, fracción XIII, todos de la Constitución Federal, pues al establecer un esquema legal para la homologación y actualización de las pensiones de los beneficiarios de los integrantes de las corporaciones policiales municipales fallecidos, vulnera la esfera competencial del Municipio, el cual cuenta con facultades exclusivas para expedir la normatividad en materia de sistemas complementarios de seguridad social.

- Si bien el artículo 21, décimo párrafo, inciso a), de la Constitución Federal, prevé facultades concurrentes a favor de los tres órdenes de gobierno, al encontrarse obligados a coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cierto es que también establece **facultades exclusivas** para cada uno de ellos, al establecer que la operación y desarrollo de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, serán competencia de la Federación, Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus atribuciones.

- Con fundamento en la atribución que le confiere el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual sienta las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como la competencia que cada uno de ellos tiene en la materia. Así, en su **artículo 45**, se establece que los Estados y Municipios deben generar, de acuerdo con sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social.

- Sin embargo, en las normas impugnadas, el Congreso del Estado estableció un esquema jurídico para la **homologación y actualización del sistema de pensiones de los integrantes de las corporaciones policiales y de sus**



beneficiarios, vulnerando con ello la facultad exclusiva del Municipio para generar, aprobar y expedir la normatividad relativa al régimen complementario de seguridad social para los integrantes de las corporaciones policiales municipales, atendiendo a sus propias necesidades, de conformidad con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 45 de la ley general citada.

Segundo. Los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, vulneran el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal; particularmente, los principios de libre administración hacendaria y autonomía municipal vinculado al diverso principio de reserva de fuentes ingresos municipales, al establecer un esquema legal para la homologación y actualización de las pensiones de los beneficiarios de los integrantes de las corporaciones policiales municipales fallecidos.

- El principio de libre administración hacendaria, consagrado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, implica que los Municipios puedan tener la libre disposición y aplicación de los recursos previstos en los incisos de dicha fracción, por lo que ninguna norma puede condicionar, limitar o restringir su decisión sobre la forma en que dichos recursos serán ejercidos. Por su parte, el principio de reserva de fuentes asegura que los Municipios tengan disponibles ciertas funciones de ingreso para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Ambos principios buscan reforzar la autosuficiencia y autonomía económica del Municipio.

- En el caso, con la **homologación y actualización del sistema de pensiones**, se restringe la discrecionalidad del Ayuntamiento de Culiacán para ejercer los recursos sujetos al principio de libre administración hacendaria, ya que, sin considerar sus necesidades económicas, se le obliga a realizar las adecuaciones presupuestales correspondientes para cumplir con las obligaciones que derivan de la modificación al sistema de pensiones.

- Además, aun cuando en el artículo tercero transitorio del decreto impugnado se señala que únicamente será el Ejecutivo Estatal quien deberá realizar



la adecuación presupuestal correspondiente y que, en el ámbito municipal, se deben realizar las acciones que le correspondan, lo cierto es que el Municipio se encuentra obligado a modificar su presupuesto para poder brindar las prestaciones que derivan del nuevo esquema implementado, incluso de manera retroactiva, restringiendo su derecho a decidir tanto el destino de los recursos como la forma de ejercerlos.

Tercero. Los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, contravienen los artículos 14, 16, 21 y 115 de la Constitución Federal; particularmente, los principios de libre administración hacendaria, autonomía municipal y reserva de fuentes, en relación con los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y adecuada motivación al no haberse realizado previamente un estudio actuarial sobre el impacto económico en los presupuestos del Municipio.

- Del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que la normatividad relativa a los regímenes complementarios de seguridad social debe ser acorde a las necesidades presupuestales de los Municipios; sin embargo, en el procedimiento legislativo de las normas impugnadas, el Congreso no efectuó cálculo o estudio actuarial alguno sobre el impacto económico que la homologación y actualización retroactiva de pensiones tendría sobre el presupuesto del Municipio.

Cuarto. Los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, contravienen los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, al vulnerar los principios constitucionales de audiencia, debido proceso y legalidad pues no se le garantizó al Municipio una plena oportunidad de defensa.

- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que la potestad legislativa de los Estados no es irrestricta. Por ejemplo, en el caso de leyes relativas a contribuciones o tarifas sobre la propiedad inmobiliaria, la facultad de los Municipios de presentar iniciativas no se agota a ese simple acto, sino que, en caso de que el legislador busque apartarse del sentido de la iniciativa, aquél deberá realizar un proceso de reflexión apoyado en argumentos objetivos y



razonables (en términos de la jurisprudencia P./J. 111/2006). De la misma manera, cuando el procedimiento legislativo tenga por objeto la creación de municipalidades debe darse una motivación reforzada (en términos de la jurisprudencia P./J. 153/2005).

- De los anteriores criterios se desprende que cuando con la actividad legislativa se afecten intereses o derechos del Municipio, en el procedimiento legislativo se deberán respetar los principios de previa audiencia, debido proceso y legalidad.

- En el caso, no se cumplieron tales principios, pues al Ayuntamiento de Culiacán no se le otorgó un plazo razonable para defender sus intereses, ni tampoco se le dio la oportunidad para presentar, en su caso, el cálculo o estudio actuarial a efecto de determinar el impacto a su presupuesto y si las modificaciones propuestas se ajustaban o no con sus necesidades presupuestales, vulnerando con ello el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Además, el artículo 45 referido impone un debito procesal exigible a los Poderes Legislativos Locales, consistente en la exigencia de una **motivación reforzada** que permita acreditar que la modificación del sistema de pensiones es acorde a las necesidades y viabilidad presupuestal del Municipio.

- No obstante, en el procedimiento legislativo no se cumplió con la garantía de motivación reforzada prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, al no haberse demostrado de manera objetiva y razonable que las modificaciones son conformes a las necesidades presupuestales del Municipio.

Quinto. Los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41 y 44 Bis de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, contravienen lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, toda vez que en el artículo segundo transitorio del decreto se previó que la homologación y actualización de las pensiones se efectuará de manera retroactiva.

- El Tribunal Pleno ha sostenido el criterio, aunque no obligatorio, que un ordenamiento o su aplicación será retroactiva cuando se afecten situaciones o



derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores, o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones o derechos que están estrechamente vinculados con su fuente y no pueden apreciarse de manera independiente.

- El artículo 46 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, establece que el pago de las pensiones a los beneficiarios será exigible a partir del día siguiente del fallecimiento del integrante de las instituciones policiales en activo o pensionado, por lo que a partir de ese momento constituyen derechos adquiridos tanto como para el beneficiario que se hace acreedor de la pensión por fallecimiento, como para el Municipio interesado.

- Por lo anterior, las condiciones y cuantías de las pensiones deberán ser las que estén vigentes al momento en el que se adquiere el derecho, sin que sea posible aplicar en perjuicio del Ayuntamiento una disposición posterior que redunde en detrimento de su esfera jurídica y de su patrimonio, pues de lo contrario, se vulneraría el derecho fundamental de irretroactividad.

- Además, ha sido criterio reiterado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento en que se adquiere el derecho. Resulta aplicable la tesis aislada emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva de rubro: "SEGURO SOCIAL, ASIGNACIONES FAMILIARES PARA BENEFICIARIOS DE PENSIONADOS DEL. IMPROCEDENTE APLICACIÓN RETROACTIVA."

- Por tanto, no resulta posible aplicar de manera retroactiva el texto modificado mediante el decreto impugnado, no sólo porque el nuevo sistema de homologación y actualización del régimen de pensiones no se encontraba vigente al momento en que se adquirió el derecho, sino también porque la aplicación de la ley en beneficio del gobernado solamente procede en la materia penal; máxime cuando existe una parte, como lo es el Municipio, a la que dicha aplicación retroactiva le perjudica.

Sexto. El artículo 44 Bis, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, es contrario al derecho humano de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.



- El artículo 44 Bis, segundo párrafo, al establecer la obligación de los gobiernos municipales de determinar los porcentajes de aportaciones solidarias que correspondan en atención a los años de servicios prestados, cuando los agentes policiales hayan prestado sus servicios del Estado y uno o más Municipios, o en dos municipalidades, resulta contrario al artículo 16 constitucional, pues en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa no existe ninguna disposición que prevea el procedimiento a seguir para realizar tal cálculo, generando un estado de incertidumbre jurídica, debido a que no existen parámetros objetivos para cuantificar el concepto indicado.

Séptimo. El artículo 35, cuarto párrafo, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, previsto por el artículo 16 constitucional, al establecer que los pensionados por retiro, retiro anticipado, vejez, orfandad y muerte, recibirán los incrementos salariales y prestaciones económicas en los mismos términos que los integrantes de las instituciones policiales municipales.

- El artículo 44 Bis, segundo párrafo, al establecer la obligación de los gobiernos municipales de determinar los porcentajes de aportaciones solidarias que correspondan en atención a los años de servicios prestados, cuando los agentes policiales hayan prestado sus servicios al Estado y uno o más Municipios o en dos municipalidades, resulta contrario al artículo 16 constitucional, pues en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa no existe ninguna disposición que prevea el procedimiento a seguir para realizar tal cálculo, generando un estado de incertidumbre jurídica, debido a que no existen parámetros objetivos para cuantificar el concepto indicado (sic).

Octavo. Se cita como concepto de invalidez lo expresado en el capítulo "VII. Preceptos constitucionales violados".² Además, si no se declara la

² En ese inciso de la demanda, el Municipio actor realiza diversas manifestaciones relacionadas con diversas actuaciones del Congreso del Estado por medio de las cuales, según manifiesta, se previó una exención del pago de impuesto predial y se limitó su *cobro real*, por lo que es imposible darle cumplimiento a lo ordenado en el decreto; alega violaciones a diversos preceptos constitucionales de manera similar a la que lo hacen a lo largo de la demanda, y, por último, sostiene que al dictamen que culminó con el decreto impugnado **no se le dio segunda lectura ni tampoco se le notificó de la intención de la reforma.**



invalidez del decreto impugnado, se vulneraría la Ley de Disciplina Financiera, particularmente el principio de equilibrio presupuestal, así como la Ley de Contabilidad Gubernamental, en tanto que no se puede gastar más de lo que se tiene.

Además, si se pretende argumentar que el impuesto predial puede ser fuente de pago, debe tomar en cuenta que el Poder Legislativo del Estado ha hecho nugatorio el derecho de los Ayuntamientos a recaudar el impuesto predial en los términos del artículo 31 de la Constitución Federal.

3. Admisión y trámite. Mediante proveído de seis de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 109/2021 y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción de procedimiento.

4. Posteriormente, por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y, entre otras cosas, tuvo por autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, este último con la finalidad de integrar debidamente el expediente, aun cuando no fue señalado expresamente por el actor; ordenó darles vista para que rindieran su informe y los requirió para que el primero de ellos, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y, el segundo, exhibiera original o copia certificada de un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que conste su publicación. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en caso de estimar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su esfera competencial convenga.

5. Posteriormente, mediante proveído de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, entre otras cosas, se integró al expediente el escrito y anexo presentados por María del Rosario Valdez Páez, en su carácter de síndica procuradora del Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa, para el periodo dos mil veintiuno a dos mil veinticuatro, a quien se le tuvo por presentada con la personalidad que ostenta.



6. Contestación del Poder Legislativo del Estado. Por escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gene René Bojórquez Ruiz, quien se ostentó como el presidente de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, dio cumplimiento al requerimiento solicitado y acompañó, en copias certificadas, los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

7. Posteriormente, por escrito recibido el diez de noviembre de dos mil veintiuno en el sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho promovente dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en la cual ofreció diversos argumentos relacionados con la procedencia del presente medio de control constitucional, así como con la regularidad constitucional de las normas impugnadas, los cuales se sintetizan a continuación.

Causal de sobreseimiento. En relación con lo previsto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, se deriva la obligación del Municipio de Culiacán de demostrar la existencia del conflicto competencial al que alude como existente entre tal ente y el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, cuestión que en el caso no aconteció, por lo que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, a la luz de lo siguiente:

- En primer lugar, no es posible alegar una invasión de competencias con sustento en el artículo 21, décimo párrafo, inciso a), de la Constitución Federal, pues en dicho precepto no se le confiere al Municipio la facultad para presentar y aprobar la normatividad relacionada con el régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de conformidad con sus necesidades y a cargo de su presupuesto, sino únicamente se refiere a la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de las instituciones de seguridad pública.

- Sin que pase inadvertido que en la demanda se enfatiza la porción normativa "*permanencia ... de los integrantes de las instituciones de seguridad pública*", ya que se pasa por alto que ese tema nada tiene que ver con el régimen complementario de seguridad social sino con la regulación de los requisitos



que deben cumplir los integrantes de las instituciones de seguridad pública para asegurar su permanencia en dichas instituciones, tal como lo prevé el artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- También resulta incierto que dicho precepto establezca las bases para la coordinación de esfuerzos entre la Federación, Estado y sus Municipios, para expedir la normatividad relacionada con los regímenes complementarios de seguridad social de los integrantes de las corporaciones policiales, pues tal coordinación es para hacer posible el cumplimiento los objetivos en materia de seguridad pública.

- Por otra parte, el establecimiento del régimen complementario de seguridad social **no es una facultad exclusiva** del Municipio de Culiacán, pues del artículo 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Federal, se desprende que se trata de una facultad concurrente conferida tanto a las autoridades federales, como a las autoridades estatales y municipales, de forma que no existe la invasión de competencias alegada por el actor (a efecto de apoyar su conclusión, cita las jurisprudencias P./J. 15/98 y P./J. 14/98).

- Además, es la propia Constitución Federal la que respalda la competencia del Congreso Local para emitir el decreto impugnado, toda vez que en términos del artículo 115, fracción VIII, de tal ordenamiento, las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución.

- Por su parte, en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, se reconoce la competencia del Congreso del Estado para instrumentar sistemas complementarios de seguridad social a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal de las corporaciones policiales, así como de sus familias y dependientes; sistemas que, en términos de la fracción XI, inciso a), de dicho artículo, deben tener, entre sus bases mínimas a cubrirse, la jubilación, invalidez y muerte.

- Lo anterior ha sido reconocido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LXXXIII/99, pues en ella se sostuvo que el



artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establece como obligación del ente municipal regir las relaciones de sus trabajadores conforme a las leyes que expida la Legislatura Estatal y que, por ello, el manejo de su hacienda municipal no es ilimitado o absoluto.

Contestación a los conceptos de invalidez del escrito de controversia constitucional. El Poder Legislativo del Estado refiere que si bien son suficientes los argumentos vertidos para decretar el sobreseimiento en el presente asunto, de manera cautelar se contestan los conceptos de invalidez planteados, de la siguiente manera:

Primero, segundo, tercero y octavo. Los conceptos de invalidez referidos son infundados, por lo siguiente:

- El Municipio actor parte de una premisa falsa, pues contrario a lo que sostiene, del artículo 21, décimo párrafo, inciso a), de la Constitución Federal, no se desprende una facultad exclusiva a su favor para aprobar la normatividad relacionada con el régimen complementario de seguridad social, sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que en su demanda enfatice y resalte la porción que hace referencia al concepto de permanencia, pues nada tiene que ver con el tema del régimen complementario de seguridad social sino con la regulación sobre los requisitos que deben cumplir los integrantes de las instituciones de seguridad pública para asegurar su permanencia en dichas instituciones, los cuales se encuentran previstos en los artículos 40, 85 y 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Además, si bien en dicho precepto constitucional se establece un deber de coordinación entre las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, lo cierto es que ello es para lograr el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad pública.

- Tampoco es obstáculo para la constitucionalidad del decreto impugnado el contenido del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque aun cuando se prevé que los Municipios deberán generar una normatividad de régimen complementario de seguridad social, de acuerdo con sus necesidades y con cargo a su presupuesto, en su parte final se delimita tal



facultad a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual reconoce la potestad de las autoridades federales, estatales y municipales de instrumentar sistemas complementarios de seguridad social; de ahí que no puede considerarse que tal aspecto sea una facultad exclusiva del Municipio.

- Además, la emisión del decreto impugnado no impide que el Municipio actor, en ejercicio de la facultad que la Constitución le confiere, emita sistemas **complementarios**, aunque para ello deba observar lo dispuesto en las leyes que emita el Congreso Local, en términos del artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior y tomando en cuenta que la Constitución Federal prevé que las autoridades de los Estados instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social y que, entre las bases mínimas que deben cubrir, se encuentra la jubilación, invalidez y muerte, debe concluirse que el Congreso no vulneró facultad alguna con la emisión del decreto impugnado.

- En otra línea argumentativa, resulta **infundado** que el decreto impugnado vulnere los principios de libre administración hacendaria y reserva de fuentes de ingresos municipales, toda vez que no se estableció disposición alguna que le indique al Municipio el destino que debe darle a sus recursos, ni tampoco alguna otra que afecte o menoscabe alguna fuente de ingresos de las previstas en el artículo 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Federal.

- Aunado a lo anterior, en el artículo tercero transitorio del decreto impugnado se instruyó, en primer término, al Ejecutivo del Estado para que realice las adecuaciones presupuestales correspondientes y, posteriormente, a los Ayuntamientos para que realicen las acciones que les correspondan, de conformidad con las disposiciones aplicables y en el ámbito de sus competencias, lo que demuestra que no se actualiza la interferencia alegada en la administración hacendaria del Municipio de Culiacán o alguna afectación a sus fuentes de ingresos.

- Sobre lo anterior, debe tenerse en cuenta que es al Municipio a quien le compete presentar las iniciativas de Ley de Ingresos ante el Congreso, facultad



que ni siquiera se señala como vulnerada, y la cuales deberán servir de base para formular y aprobar su propio Presupuesto de Egresos.

- Por tanto, debe reiterarse que fue con el objetivo de que el Municipio dé cumplimiento a las nuevas disposiciones, que en el artículo tercero transitorio se le instruyó a realizar las acciones correspondientes, de conformidad con las disposiciones aplicables y en el ámbito de sus competencias.

- Entre dichas disposiciones se encuentra el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del cual se desprende la obligación del Municipio de generar con cargo a su presupuesto un régimen complementario de seguridad social; obligación que debe traducirse en perfeccionar el régimen ya propuesto por el Congreso del Estado. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia PC.II.A. J/22 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

- Incluso suponiendo sin conceder que el contenido del dictamen impugnado implicara alguna afectación al principio de libre administración hacendaria del Municipio, o le impusiera una carga presupuestaria, lo cierto es que su emisión atiende a la facultad que la Constitución Federal le confiere al Congreso del Estado en su artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, en relación con el diverso 123, fracción XI, inciso a), y tercer párrafo de la fracción XIII; la cual ha sido interpretada por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P. LXXXIII/99.

- Por otra parte, resultan **inoperantes** los argumentos en los que el actor alega que en el procedimiento legislativo del decreto impugnado no se realizó un estudio actuarial sobre el impacto económico de los presupuestos de los Municipios, incumpliendo con el multicitado artículo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; que no se le dio una segunda lectura al dictamen y que no se le notificó la intención de dicha reforma. Ello, toda vez que son argumentos relacionados con cuestiones de legalidad y violaciones indirectas a la Constitución, siendo que al resolver la reclamación 150/2019-CA, el Tribunal Pleno limitó la procedencia de las controversias constitucionales cuando se invoquen violaciones directas a la Constitución Federal.



- Sin embargo, de manera cautelar, debe decirse, en primer lugar, que en el artículo 145 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa se prevé que podrá dispensarse la segunda lectura de las iniciativas presentadas cuando así lo acuerde la Cámara, a petición de algún diputado; situación que aconteció en el caso, tal y como se desprende del acta de la sesión pública de seis de julio de dos mil veintiuno.

- En segundo lugar, del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no se desprende la obligación del Congreso del Estado de realizar un estudio actuarial sobre el impacto económico que sufrirían los presupuestos de los Municipios. Por el contrario, las únicas obligaciones que derivan de dicho precepto están dirigidas a autoridades distintas al Congreso del Estado, como lo son las instituciones de Seguridad Pública, a las cuales se les impone el deber de garantizar las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; así como al Estado de Sinaloa y a los Municipios del Estado, quienes deben generar, de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

- Sin embargo, también de manera cautelar, debe manifestarse que en atención a las observaciones que realizó el gobernador del Estado de Sinaloa al Decreto Número 645, el Congreso del Estado invitó al presidente municipal de Culiacán a una reunión de trabajo que se realizaría el veintiuno de junio de dos mil veintiuno con funcionarios del Estado y demás presidentes municipales para valorar el impacto de las reformas que se pretendían implementar. Tales hechos fueron afirmados en el dictamen de seis de julio de dos mil veintiuno, los cuales no fueron negados por el actor en su demanda, por lo que deben tenerse como consentidos.

- Además, en dicha reunión de trabajo, a la cual asistió el director de Egresos del Municipio actor, se acordó que los representantes del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios remitieran por escrito una ficha técnica en la que constara el impacto presupuestal que sufrirían con la reforma propuesta; sin



embargo, el Municipio actor se abstuvo de remitir escrito alguno, aun y cuando su director de egresos jamás expresó objeción alguna sobre lo acordado.

- Por tanto, debe concluirse que el Municipio actor, al no negar la asistencia de dicho representante a la reunión de trabajo, ni tampoco el incumplimiento a lo acordado en ella, consintió que el decreto impugnado no le genera perjuicio alguno.

- Pero más aún, en el decreto impugnado sí constan los informes financieros sobre el impacto presupuestal que manifestaron sufrirían las autoridades que sí demostraron interés en el tema y los cuales fueron puestos a consideración del Pleno del Congreso.

- También deben declararse **inoperantes** los argumentos en los que sostiene que no se le notificó la intención de la reforma contenida en el decreto impugnado, debido a que la obligación de notificar a los Municipios en un determinado procedimiento legislativo, sólo surge cuando fueron quienes presentaron la iniciativa correspondiente, en términos de lo dispuesto en los artículos 45 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y 163 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa; interpretación que incluso fue adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 64/2013.

- Pese a lo anterior, de cualquier manera el argumento resulta infundado, pues del oficio número CES/SG/E-1134/2021 de diecinueve de junio de dos mil veintiuno y del correo electrónico enviado a la presidencia municipal de Culiacán en esa misma fecha, se desprende que el Municipio actor siempre tuvo conocimiento de la intención de la reforma impugnada y que, por tanto, siempre estuvo en posibilidad de demostrar su inviabilidad desde el punto de vista económico y financiero; máxime que en la demanda no se negaron esos hechos que se encuentran narrados en el dictamen de seis de julio de dos mil veintiuno.

- Aunado a lo anterior, se encuentra acreditado que en la reunión de trabajo de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, estuvo presente el director de Egresos del Municipio de Culiacán, quien no expresó objeción alguna sobre lo que ahí se acordó, en el sentido de que a más tardar el treinta de junio siguiente debía



remitirse al Congreso del Estado una ficha técnica de los impactos presupuestales que consideran se ocasionaría con la expedición de la reforma ahora impugnada.

Cuarto. Debe declararse **inoperante** el concepto de invalidez en el que se alega que en el procedimiento legislativo no se le garantizó al Municipio actor una plena oportunidad de defensa, por lo siguiente:

- Dicho argumento no puede ser estudiado vía controversia constitucional de conformidad con el reciente criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 150/2019-CA, debido a que se tratan de violaciones indirectas a los artículos 14 y 16 de dicho ordenamiento.

- Además, porque como fue razonado al dar contestación a los anteriores conceptos de invalidez, en términos de la normatividad del Estado de Sinaloa y de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre ella, no debe dársele participación a los Municipios del Estado cuando no fueron quienes presentaron la iniciativa correspondiente.

- No obstante lo anterior, de manera cautelar, se reitera que en atención a las observaciones que realizó el gobernador del Estado de Sinaloa al Decreto Número 645, el Congreso del Estado invitó al presidente municipal de Culiacán a una reunión de trabajo para valorar el impacto de las reformas que se pretendían implementar.

- Adicionalmente, que en dicha reunión de trabajo, a la cual asistió el director de Egresos del Municipio actor, se acordó que los representantes del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios remitieran por escrito una ficha técnica en la que constara el impacto presupuestal que sufrirían con la reforma propuesta; sin embargo, el Municipio actor se abstuvo de remitir escrito alguno, aun y cuando su director de Egresos jamás expresó objeción alguna sobre lo acordado.

- Por tanto, debe concluirse que el Municipio actor, al no negar la asistencia de dicho representante a la reunión de trabajo, ni tampoco el incumplimiento a



lo acordado en ella, consintió que el decreto impugnado no le genera perjuicio alguno; máxime que en dicho decreto sí constan los informes financieros sobre el impacto presupuestal que manifestaron sufrirían las autoridades que sí demostraron interés en el tema y los cuales fueron puestos a consideración del Pleno del Congreso.

Quinto. Es **inoperante** el concepto de invalidez en el que se alega que los dispositivos impugnados resultan contrarios a la prohibición de irretroactividad, por lo siguiente:

- Dicho argumento no puede ser estudiado vía controversia constitucional de conformidad con el reciente criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 150/2019-CA, debido a que se tratan de violaciones indirectas al artículo 14 constitucional.

- Lo anterior se confirma con lo resuelto en la controversia constitucional 32/2007, en la cual se resolvió que la controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a la garantía de irretroactividad, tomando en cuenta que dicho medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos.

- Sin embargo, de manera cautelar, debe decirse que el concepto de invalidez que se contesta es infundado, toda vez que el artículo 14 constitucional establece como excepción a la prohibición de irretroactividad cuando sea en beneficio del particular; circunstancia que se actualiza en el caso, pues en términos del artículo segundo transitorio impugnado, los beneficiarios que acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones policiales, ocurrido antes de la entrada en vigor del decreto impugnado, tendrán derecho a recibir la pensión homologada y actualizada en términos del artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública del Estado, homologación que también aplicará para aquellos beneficiarios que antes de la entrada en vigor del decreto ya contaban con una pensión por muerte, pero que en dicha fecha no esté actualizada en los términos de la disposición citada, todo lo cual acredita que dicha disposición beneficia a los particulares que lleguen a cumplir con los supuestos ahí previstos.



Sexto. Es **inoperante** el concepto de invalidez en el que se alega que el artículo 44 Bis impugnado es contrario al principio de seguridad jurídica, por lo siguiente:

- Dicho argumento no puede ser estudiado vía controversia constitucional de conformidad con el reciente criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 150/2019-CA, debido a que se trata de violaciones indirectas al artículo 16 constitucional.

- No obstante, de manera cautelar, debe manifestarse que otro motivo que acredita la inoperancia del concepto de invalidez que se responde, lo es la lectura equivocada que el actor hace del artículo 44 Bis, segundo párrafo, pues de él se desprende, en un primer momento, la obligación de los gobiernos estatales y municipales de determinar los porcentajes de las aportaciones solidarias que correspondan y, en un segundo momento, que tales porcentajes se harán atendiendo a los años prestados, de conformidad con lo establecido en dicha ley, por aquellos que hayan laborado en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios, o prestado sus servicios en 2 o más Municipios.

- Esto es, el precepto nunca establece que deban determinar los porcentajes de dichas aportaciones en términos de lo dispuesto en la ley, pues dicha frase está ligada a la cuantificación de los años prestados en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios, o prestado sus servicios en 2 o más Municipios, pues en el artículo 45 de la ley impugnada se establece que el cómputo de los años de servicios se hará considerando uno solo de los empleos, aun cuando el servidor público haya desempeñado simultáneamente dos o más.

- En adición a lo anterior, debe decirse que las aportaciones solidarias a las que hace referencia el artículo impugnado son aportaciones que le corresponde aportar al Municipio de Culiacán, por lo que el procedimiento para su cuantificación no es una cuestión que pueda ser desarrollado por el Congreso del Estado en atención al principio de autonomía hacendaria que rige el actuar del Municipio actor.

- Además, con apoyo en lo resuelto por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito en la contradicción de tesis 10/2019, debe concluirse que



lo que le toca al Municipio actor es el complementar o perfeccionar los beneficios que en el artículo 44 Bis impugnado se prevén, en términos de la facultad que se le reconoce al actor en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, y a su vez, con la obligación prevista a su cargo en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Séptimo. Debe declararse **inoperante** el concepto de invalidez que se analiza, pues no se ofrece argumento alguno para demostrar, como se anuncia en el encabezado, la inconstitucionalidad del artículo 35 impugnado; sin embargo, de manera cautelar, se solicita que se tengan por reproducidos los argumentos que combatieron lo argumentado por el actor en el sexto concepto de invalidez.

8. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado. Por su parte, por escrito recibido el dos de diciembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ Iván Alfredo Montes Flores, quien se ostentó como el director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno y en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, dio contestación a la demanda presentada, en la que acompañó un ejemplar de la publicación del decreto impugnado; señaló que la promulgación y publicación del decreto impugnado en el Periódico Oficial de la Federación fueron efectuadas en cumplimiento a la intervención que el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa le confiere al Poder Ejecutivo del Estado; y, por último, solicitó que se tuviera en cuenta al momento de resolver el presente asunto el principio de presunción de constitucionalidad de las normas, reconocido en diversos precedentes por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. Pedimento del fiscal general de la República. El fiscal de la República no formuló pedimento alguno.

10. Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El consejero jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

³ Depositado el once de noviembre de dos mil veintiuno en la oficina de correos de la localidad.



11. Alegatos. Por escrito presentado el treinta y uno de enero de dos mil veintidós ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Valdez Páez, en su carácter de síndica procuradora del Ayuntamiento de Culiacán, hizo valer los alegatos que estimó pertinentes.

12. Cierre de la instrucción. Por auto de treinta y uno de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor, ordenó agregar al expediente el acta de audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, en la que se hizo constar la relación de las pruebas ofrecidas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza y tuvo por formulados los alegatos hechos valer por el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa. Consecuentemente, el Ministro instructor ordenó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

13. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que en el caso se plantea un conflicto entre un Municipio y un Estado, específicamente, entre el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las Ministras y Ministros González Alcántara Carrancá,

⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

15. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ deben fijarse las normas generales que serán objeto de estudio en la presente controversia constitucional.

16. A lo largo de su demanda, el Municipio actor señala como normas impugnadas a los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, párrafo segundo,⁷ así como a los artículos segundo y tercero transitorios, todos del Decreto 645 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno. Las modificaciones y adiciones señaladas como impugnadas son las siguientes:

Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa reformada el once de septiembre de dos mil veinte.	Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa reformada el siete de julio de dos mil veintiuno.
<p>"Artículo 34. Son derechos de los integrantes de las instituciones policiales:</p> <p>"I. Percibir un salario digno; ..."</p>	<p>"Artículo 34. Son derechos de los integrantes de las instituciones policiales:</p> <p>"I. Percibir un salario digno, el cual se incrementará, cuando menos, anualmente al mismo tiempo y en la proporción que corresponda, al Índice Nacional de Precios al Consumidor, considerando para tal</p>

⁶ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

⁷ Si bien a lo largo de la demanda se señala como impugnado al artículo 44 Bis, sin limitarse a señalar un párrafo en específico, en el sexto concepto de invalidez, dirigido especialmente a impugnar tal disposición, se aclara que lo combatido es su segundo párrafo, lo que responde a que tal párrafo fue la única porción del precepto referido que sufrió modificaciones con motivo del decreto cuya regularidad constitucional se cuestiona.



	<p>efecto el correspondiente al mes de enero de cada año, más el uno por ciento; ..."</p>
<p>"Artículo 35. ..."</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>"Artículo 35. ..."</p> <p>"Los pensionados por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez y orfandad y muerte, recibirán los incrementos salariales y prestaciones económicas en los mismos términos que los reciban los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."</p>
<p>"Artículo 37. ..."</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>"Artículo 37. ..."</p> <p>"Los beneficiarios que cuenten con una pensión por muerte tendrán derecho a la homologación de la pensión con relación a la remuneración que reciben los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."</p>
<p>"Artículo 41. La pensión por invalidez total permanente se otorgará a quienes se inhabiliten física o mentalmente por causa o como consecuencia de riesgo de trabajo o por su condición laboral en activo, se otorgará pensión al integrante de las corporaciones policiales estatales y municipales de seguridad pública, independientemente de la antigüedad, equivalente al cien por ciento del sueldo básico que hubiese percibido al momento de ocurrir la invalidez total permanente.</p> <p>"El derecho al pago de esta pensión nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica extienda el certificado de incapacidad respectivo."</p>	<p>"Artículo 41. La pensión por invalidez total permanente se otorgará a los integrantes de las instituciones policiales que se inhabiliten física o mentalmente por su condición laboral en activo, independientemente de la antigüedad que tengan y será equivalente al cien por ciento de la remuneración que perciban al momento de ocurrir la inhabilitación que le impida el desempeño de sus funciones al cien por ciento de su capacidad.</p> <p>"En caso de invalidez parcial permanente la pensión será equivalente al 50 % de la remuneración que se perciba al momento de ocurrir la causa que la provoque.</p> <p>"El derecho a percibir las pensiones por invalidez total o parcial nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica extienda el certificado respectivo que acredite los hechos."</p>



"Artículo 44 Bis. ...

"Mediante la celebración de convenio establecerán los porcentajes de aportaciones solidarias entre ambas partes, de acuerdo al tiempo que los elementos hayan laborado en cada institución, de conformidad con lo establecido en esta ley."

"Artículo 44 Bis. ...

"Los Gobiernos Estatal y Municipales tienen la obligación de determinar los porcentajes de las aportaciones solidarias que les correspondan, en atención a los años de servicios prestados, de conformidad con lo establecido en esta ley, cuando los integrantes de las instituciones policiales hayan laborado en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios; o prestado sus servicios en dos o más Municipios. ..."

"Transitorios ...

"Segundo. Las personas que acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones policiales y que son beneficiarios del mismo, ocurrido antes de la entrada en vigor de este decreto, se les otorgará la pensión homologada y actualizada en los términos a que se refiere el artículo 37.

"De igual manera se aplicará la homologación para aquellos beneficiarios que antes de la entrada en vigor de este decreto ya contaban con una pensión por muerte, pero que en dicha fecha aún no esté actualizada en los términos del párrafo tercero del artículo 37."

"Tercero. El Ejecutivo del Estado realizará las adecuaciones presupuestales que se requieran en los términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, y aplicará, con independencia de lo anterior, los recursos económicos etiquetados en apoyo a viudas de policías previstos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2021.

"En el ámbito del Gobierno Municipal, los Ayuntamientos realizarán las acciones que les correspondan conforme a esta ley y conforme a las disposiciones aplicables en el ámbito de sus competencias."



17. Como puede observarse de la síntesis efectuada en los antecedentes y trámite de la demanda, el Municipio actor, salvo por lo que hace a los artículos 44 Bis, segundo párrafo, y segundo transitorio, no ofrece argumentos para combatir cada una de las disposiciones que señala como impugnadas; específicamente, no contrasta, **en lo particular**, el contenido de los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo,⁸ 37, último párrafo, 41 y tercero transitorio,⁹ de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa con algún precepto constitucional.

18. Sin embargo, en este caso específico, ello no es impedimento para incluir en la litis a dichas disposiciones, pues de la lectura integral de los argumentos vertidos por el actor puede advertirse con la claridad suficiente que, además de la vulneración al principio de seguridad jurídica y de irretroactividad de la ley, que estima se actualiza con los artículos 44 Bis, segundo párrafo, y segundo transitorio, respectivamente, el Municipio actor impugna, en general, el **nuevo sistema de pensiones de los integrantes de las instituciones policiales y de sus beneficiarios**, al considerar que con él se vulnera su facultad de generar, aprobar y expedir la normatividad relativa al régimen complementario de seguridad social atendiendo a sus propias necesidades, prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el principio de libre administración hacendaria y de reserva de fuentes de ingresos municipales, previstos en el artículo 115 de la Norma Fundamental.

⁸ Sin que pueda tomarse como argumento específico en contra del artículo 35, cuarto párrafo, lo manifestado en el rubro del séptimo concepto de invalidez, contenido en las páginas 75 y 76 de la demanda, pues únicamente se señala que dicha disposición vulnera el derecho humano de seguridad jurídica sin ofrecer argumentos al respecto, pero sobre todo, porque el desarrollo de dicho concepto de invalidez constituye una réplica de lo dicho en contra del artículo 44 Bis, segundo párrafo.

⁹ No deja de advertirse que al desarrollar el segundo concepto de invalidez, el actor hace referencia de manera específica al artículo tercero transitorio; sin embargo, al referirse a él, **no ofrece argumentos para combatir su contenido en específico**, sino para argumentar que aun cuando en él se prevea que solamente será el Ejecutivo del Estado quien deberá realizar la adecuación presupuestal correspondiente, es *inexorable* que el gobierno municipal también deberá modificar su presupuesto para cumplir con las obligaciones que derivan del nuevo esquema pensionario.



19. Tomando en cuenta lo anterior, debe admitirse que el motivo de impugnación manifestado de manera reiterada en la demanda, no sólo abarca a los artículos 44 Bis, segundo párrafo y segundo transitorio –en contra de los cuales sí existen argumentos particulares para combatirlos– sino también a los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41 y tercero transitorio, señalados como impugnados en reiteradas ocasiones, pues a juicio del actor en dichos artículos se implementa el sistema impugnado en la presente controversia constitucional.

20. Por último, también debe tomarse en cuenta que el Municipio actor ofrece argumentos para combatir el desarrollo del procedimiento legislativo del decreto impugnado, por lo que aquél debe tenerse por impugnado en su integridad.

21. Por todo lo anterior, la litis en la presente controversia constitucional se conforma por lo siguiente:

a) En lo **general**, el Decreto 645 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, por violaciones al procedimiento legislativo.

b) En lo **particular**, sus artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, segundo párrafo, así como sus artículos segundo y tercero transitorios, los cuales conforman el sistema impugnado por el Municipio actor.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

22. Adicionalmente, la ley reglamentaria de la materia, en su precepto recién mencionado, señala que las sentencias deben contener la apreciación de las pruebas que acrediten la existencia de las normas generales o actos materia de la controversia.

23. En ese tenor, se determina que la existencia de las normas cuya invalidez se reclama ha quedado debidamente acreditada, pues además de que las autoridades así lo reconocieron, en el expediente obra el ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Sinaloa de siete de julio de dos mil veintiuno.



IV. OPORTUNIDAD

24. Conforme al artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ tratándose de normas generales, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

25. En este caso la demanda fue presentada de forma **oportuna**, como se acreditará a continuación.

26. El Decreto Número 645 se publicó el siete de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del **ocho de julio al dos de septiembre** del mismo año.¹¹

27. De esta manera, si la demanda fue presentada ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de septiembre de dos mil veintiuno, esto es, el último día del plazo para hacerlo, cabe concluir que resulta oportuna.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las Ministras y Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

" ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

¹¹ En términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia; 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del Acuerdo General del Tribunal Pleno 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, se descontaron del cómputo los días diez y once de julio; primero, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, todos del dos mil veintiuno, al haber sido sábados y domingos; así como del dieciséis al treinta y uno de julio del mismo año por corresponder al primer periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

29. La demanda fue presentada por **parte legítima**.

30. En el estudio del presente presupuesto procesal, debe tenerse presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, inciso i), le otorga legitimación a los Municipios de los Estados para promover este medio de control constitucional.

31. Por su parte, los artículos 10, fracciones I y II y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia, prevén que el que promueve la controversia constitucional, deberá comparecer por conducto de los funcionarios que lo representen, en términos de las normas que resulten aplicables.¹²

32. En el caso, la demanda fue presentada por Sandra Martos Lara en su carácter de síndica procuradora del Ayuntamiento de Culiacán, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para presidente municipal, síndico procurador y regidores electos por el sistema de mayoría relativo, expedida por el Consejo Municipal Electoral de Culiacán, Sinaloa, el seis de julio de dos mil dieciocho.

33. Ahora bien, en términos del artículo 39, fracción II, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, el síndico procurador tendrá la facultad de ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios judiciales.¹³

¹² **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹³ **Artículo 39.** El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, contraloría social y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento. ...

"El síndico procurador tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...

"II. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios judiciales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal pudiendo nombrar procuradores judiciales en el ámbito municipal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue; ..."



De forma particular, en el artículo 20, apartado A, fracción VII, del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa, se le reconoce a tal funcionario la facultad de promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales que **apruebe el Ayuntamiento**;¹⁴ circunstancia que se encuentra acreditada, pues en el expediente obra constancia del acuerdo aprobado por el Ayuntamiento de Culiacán en sesión de treinta y uno de agosto del año dos mil veintiuno, mediante el cual se instruyó a la promovente para presentar la demanda que en este asunto se analiza.

34. Por lo anterior, se cumplen con los extremos necesarios para tener por acreditada la legitimación activa de la promovente.

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las Ministras y Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. Los órganos demandados en la presente controversia tienen legitimación pasiva.

37. De manera correlativa a lo que sucede con la legitimación activa, en primer lugar, debe decirse que la Constitución Federal admite la posibilidad de que los Municipios promuevan una controversia constitucional en contra del Estado al que pertenecen, por lo que el Congreso del Estado de Sinaloa y el Poder Ejecutivo de dicha entidad pueden ser demandados en la presente controversia. De la misma manera, deben comparecer por conducto de funcionario autorizado para ello.

¹⁴ **Artículo 20.** Corresponden al síndico procurador las funciones de procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y de contraloría social; así como la coordinación y vigilancia de las funciones de contraloría interna, de investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que desarrolle el órgano interno de control. Para el adecuado desempeño de sus funciones, el síndico procurador gozará de las siguientes atribuciones y facultades:

A. En materia de procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, el síndico Procurador ejercerá todas las facultades generales y especiales que se requieran para: ...

VII. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las controversias constitucionales que apruebe el Ayuntamiento, así como desistirse de ellas; ..."



38. Legitimación pasiva del Poder Legislativo. En representación del Congreso del Estado de Sinaloa, compareció el diputado Gene René Bojórquez Ruiz, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura, personalidad que acredita con copia certificada del Acuerdo Número 1 de primero de octubre de dos mil veintiuno en el cual se eligió a la Mesa Directiva del Congreso del primer año del ejercicio constitucional de la LXIV Legislatura.

39. Además, dicho funcionario cuenta con las facultades para representar al Poder Legislativo del Estado, en términos de lo dispuesto en el artículo 42, fracciones XIX y XX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.¹⁵

40. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo. Por su parte, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, a quien se le tuvo como autoridad demandada en el acuerdo de admisión de la presente controversia constitucional, compareció Iván Alfredo Montes Flores, en su carácter de director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, lo que acredita con copia certificada del nombramiento expedido a su favor por el secretario general de Gobierno, el primero de noviembre de dos mil veintiuno.

41. Además, de conformidad con el artículo 46 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno,¹⁶ en relación con lo dispuesto en los artículos

¹⁵ **Artículo 42.** El presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XIX. Representar al Congreso ante los Poderes Federal y Estatal, los de las entidades federativas, ante los Municipios y ante las organizaciones e instituciones de la sociedad, así como ante particulares;

"XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2436 y en el artículo 2469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país."

¹⁶ **Artículo 46.** Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos, además de las facultades genéricas de los directores, el ejercicio de las siguientes atribuciones: ...

"III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las dependencias en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que la puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas; ..."



10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa,¹⁷ y 16, fracción XXXVIII y 36 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa,¹⁸ el director de Asuntos Jurídicos cuenta con las facultades necesarias para comparecer a la presente controversia constitucional.

42. Por todo ello, las autoridades demandadas cuentan con legitimación pasiva.

43. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las Ministras y Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

44. Previo al análisis de fondo, este Tribunal Pleno debe ocuparse de las causas de improcedencia hechas valer por las partes y, en su caso, de las que se adviertan de oficio.

VI.1. Inexistencia del conflicto competencial

45. Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa sostiene que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional por la no

¹⁷ **"Artículo 10.** La representación legal del Poder Ejecutivo Estatal será ejercida por la Secretaría General de Gobierno, o por la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias, por conducto de funcionario competente, en términos de lo establecido en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública."

¹⁸ **"Artículo 16.** A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"XXXVIII. Representar los intereses del Poder Ejecutivo, así como de los titulares de las dependencias en los procedimientos judiciales y administrativos correspondientes; ..."

"Artículo 36. En los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, la representación corresponderá al servidor público a quien le asigne competencia el reglamento interior respectivo. En todo caso, será competente el titular de cada secretaría y, a falta de disposición expresa del reglamento, él o los funcionarios en quienes este delegue tal facultad, debiendo ajustar su actuar en los procedimientos jurisdiccionales a los criterios jurídicos establecidos por la Secretaría General de Gobierno."



actualización de la hipótesis prevista en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, toda vez que el Municipio actor **no demostró la existencia del conflicto competencial** al que alude a lo largo de su demanda.

46. Ello, en primer lugar, porque el artículo 21, décimo párrafo, inciso a), de la Constitución Federal no le confiere al Municipio la facultad para presentar y aprobar la normatividad relacionada con el régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de conformidad con sus necesidades y a cargo de su presupuesto, sino únicamente se refiere a la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de las instituciones de seguridad pública; además, porque contrario a lo sostenido, en dicho precepto no se sientan las bases para la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para expedir dicha normatividad, sino únicamente para cumplir los objetivos en materia de seguridad pública.

47. Y, en segundo lugar, porque el establecimiento del régimen complementario de seguridad social no es una facultad exclusiva del Municipio, pues del artículo 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Federal, se desprende que es una facultad concurrente; además de que, en términos del artículo 115, fracción VIII, de tal ordenamiento, las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal.

48. Esos argumentos deben **desestimarse**, puesto que el examen de si la Constitución Federal le otorga al Municipio la facultad para el establecimiento de los sistemas complementarios de seguridad social de los miembros de las instituciones policiales y, sobre todo, si aquélla fue vulnerada con la emisión del decreto impugnado, es una cuestión que deberá resolverse en el estudio de fondo. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁹

¹⁹ Cuyo texto y datos de localización son los siguientes: "En reiteradas tesis de este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una



49. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es infundada.

50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las Ministras y Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI.2. Falta de interés legítimo

51. En segundo lugar, debe hacerse notar que si bien el Poder Legislativo demandado sólo hace valer los argumentos recién analizados en el capítulo correspondiente a las causas de improcedencia, lo cierto es que a lo largo de su informe sostiene que algunos de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor resultan *inoperantes*, al tratarse de violaciones indirectas a la Constitución Federal, tomando en cuenta que al resolver el recurso de reclamación 150/2019-CA, esta Suprema Corte determinó que en el presente medio de control constitucional sólo pueden hacerse valer violaciones directas a la Constitución Federal.

52. Particularmente, a su juicio, tal *inoperancia* se actualiza en los conceptos de invalidez en los que el Municipio actor alega que: **a)** en el procedimiento legislativo no se realizó un estudio actuarial sobre el impacto económico que sufrirían los presupuestos de los Municipios, no se le dio una segunda lectura al dictamen y no se le notificó la intención de dicha reforma; **b)** no se le garantizó una plena oportunidad de defensa; **c)** el artículo segundo tercero (sic) transitorio es contrario al principio de irretroactividad; y, **d)** el artículo 44 Bis es contrario al principio de seguridad jurídica.

53. Tomando en cuenta lo anterior, y aun cuando dicha autoridad no hace valer de manera expresa alguna causal de improcedencia, sus pronunciamien-

causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". **Registro digital: 193266.** Pleno. Novena Época. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



tos sí se encuentran dirigidos a evidenciar que ciertos aspectos no pueden ser analizados en una controversia constitucional, al no involucrar una invasión de esferas competenciales y lo que, de ser cierto, en principio, involucraría la falta de interés legítimo del Municipio de Culiacán; máxime que esa causal de improcedencia fue la que se actualizó en el precedente multicitado por el Poder Legislativo.

54. A fin de analizar de manera integral lo manifestado por la autoridad demandada, debe recordarse que, al resolver el recurso de reclamación 150/2019-CA en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno, en una nueva reflexión, consideró que por regla general, la omisión, la retención o la entrega parcial de recursos federales por los Estados a los Municipios, en los tiempos previstos en las leyes federales o locales, no constituye un conflicto constitucional de invasión de esferas competenciales y, por tanto, no actualiza un interés legítimo, lo que además constituye un motivo manifiesto e indudable que permite desechar la demanda en el auto respectivo.

55. Lo anterior, al haberse **reiterado** que no toda violación constitucional puede analizarse vía controversia constitucional, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional.

56. Además, que si bien el criterio o principio de afectación se ha interpretado en sentido amplio, es decir, que debe existir un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o incluso prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales, lo cierto es que también se ha precisado que tal amplitud siempre debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales.

57. Ahora bien, en este análisis sobre la procedencia de las controversias constitucionales debe sumarse necesariamente la nueva reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, pues con motivo de ella, además de señalarse que la controversia constitucional sólo procede frente a violaciones a la Constitución



Federal, en el artículo 105, fracción I, último párrafo, se reconoció la posibilidad de alegar violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Dicho precepto señala lo siguiente:

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

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

58. En la iniciativa del decreto de reforma se estableció, en relación con la "Materia de las controversias constitucionales", lo siguiente:

"En consistencia con la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el objeto y alcance de las controversias constitucionales, cuyo sentido real es hacer control constitucional, se propone reformar el artículo 105 constitucional con el fin de que el Alto Tribunal no analice cuestiones de legalidad, sino que se concentre en analizar las violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Ello traerá como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuma propiamente su rol de Tribunal Constitucional."²⁰

59. Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, de la Cámara de Senadores, se manifestó lo siguiente:

²⁰ "Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", página IX.



"Se estima conveniente adoptar el diseño planteado por la iniciativa materia de dictamen a fin de que en las controversias constitucionales solamente analicen violaciones a la Constitución, así como de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y dejar las cuestiones de mera legalidad a otras instancias, incluso de la justicia local, lo cual fortalece el federalismo. ...

"Con todo, se estima conveniente modificar la iniciativa para precisar que en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea Parte, sin necesidad de referirse a 'violaciones directas', para evitar disertaciones en torno al alcance de dicho término y para dejar claro que por esta vía procede el análisis de violaciones al parámetro de control de regularidad constitucional."²¹

60. Como puede verse, con motivo de la reforma constitucional en comento, el Constituyente Permanente retomó el criterio de esta Suprema Corte, consistente en que en la controversia constitucional podrán hacerse valer violaciones a la Constitución Federal y, además, reconoció de manera expresa la posibilidad de alegar violaciones a derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea Parte; opción que, para que proceda, debe estar relacionada con las competencias constitucionales de los entes legitimados para promover la controversia constitucional, como lo han considerado la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte, al resolver, respectivamente, los recursos de reclamación 98/2021-CA y 117/2020-CA.

61. En efecto, este Máximo Tribunal estima que tal enunciado no debe analizarse de manera aislada, pues no fue intención del Constituyente Permanente modificar la naturaleza de la controversia constitucional como el medio de control constitucional disponible para combatir normas generales, actos u omisiones que se estimen contrarias a los principios de división de poderes o con la cláusula

²¹ "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación.", página 207.



federal, sino la de ampliar el horizonte de su procedencia, pero respetando esa naturaleza.

62. Esta afirmación encuentra sustento en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores pues en él se manifestó, en lo que interesa destacar, lo siguiente:

"Sobre el tema de la reforma constitucional al artículo 105 constitucional, que plantea que el Alto Tribunal no analice cuestiones de legalidad, sino que se concentre en analizar las violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es Parte, estas Comisiones consideran que de los argumentos vertidos en el parlamento abierto, **la reforma planteada es compatible con la finalidad de que a través de las controversias se tutelen en forma efectiva las competencias constitucionales.**"²² (énfasis añadido)

63. Así, derivado del nuevo entramado constitucional, no podría afirmarse que el interés legítimo se actualiza sólo frente a conflictos competenciales, lisa y llanamente, pero tampoco frente a cualquier violación a derechos humanos, pues dichos extremos significarían, por un lado, inobservar la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno y, en el otro supuesto, la naturaleza de la controversia constitucional, asimilándola a una especie de acción de inconstitucionalidad.

64. De esta manera, con la finalidad de **darle vigencia** a la Constitución Federal y **no desnaturalizar** al presente medio de control constitucional, lo que además es acorde con la intención del Constituyente Permanente, debe interpretarse que los derechos humanos que se aleguen vulnerados deben estar relacionados con la esfera de competencia de quien promueve la controversia.

65. Aplicando ese parámetro al presente asunto, este Tribunal Pleno observa que el simple hecho de que el Municipio actor haga valer violaciones al

²² Ibidem, págs. 206 y 207.



procedimiento legislativo del decreto impugnado, así como a diversos derechos humanos, no genera en automático la improcedencia de la controversia constitucional, porque en diversas partes de la demanda refiere que el decreto impugnado, al imponer un esquema para las pensiones de los integrantes de las instituciones policiales municipales y de sus beneficiarios, afecta sus competencias constitucionales; argumentos que se encuentran estrechamente vinculados con aquellos que pretenden evidenciar la vulneración a los principios señalados.

66. En efecto, en primer lugar, toda vez que en el fondo subyace un problema competencial, resulta posible analizar la regularidad del procedimiento legislativo del decreto impugnado,²³ así como determinar, en el estudio de fondo, si las violaciones a los derechos humanos alegados –irretroactividad y seguridad jurídica– afectan al ámbito competencial del Municipio actor, pues los preceptos que a su juicio actualizan tal violación forman parte del aludido sistema; aunado a que, en su demanda, expone por qué dichas transgresiones le afectan directamente.

67. Esto, por un lado, al señalar que el artículo segundo transitorio transgrede su esfera jurídica y patrimonio al establecer que la homologación y actualización de las pensiones de los beneficiarios deberá efectuarse de manera retroactiva y, por otra parte, que el artículo 44 Bis, segundo párrafo, no señala la manera en la que el propio Municipio deberá determinar los porcentajes de las aportaciones solidarias que correspondan en atención a los servicios prestados, propiciando inseguridad jurídica en su aplicación.

68. En esos términos, al no advertirse de forma clara que las presuntas transgresiones no afectan de forma alguna las competencias constitucionales del Municipio actor, no puede concluirse, **en el análisis que corresponde**

²³ Como precedente reciente, puede citarse la controversia constitucional 19/2017, resuelta en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, en la que se analizaron los conceptos de invalidez formulados por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra del procedimiento legislativo que culminó con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aun cuando el Municipio actor no tiene participación alguna en el procedimiento legislativo de su creación.



hacerse en este momento, que carezca de interés legítimo para hacer valer tales planteamientos.

69. Por lo anterior, dado que los planteamientos expuestos por el Municipio actor atañen al estudio de fondo, se desestiman los planteamientos del Poder Legislativo demandado.

70. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es infundada.

71. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las Ministras y Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Precedentes citados en este apartado: recursos de reclamación 150/2019-CA, 117/2020-CA y 98/2021, así como la controversia constitucional 19/2017.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

VIII.1. Metodología de estudio.

72. Hay que recordar que en su demanda, además de ofrecer argumentos dirigidos a confrontar el contenido del decreto impugnado, el Municipio actor también hace valer violaciones al procedimiento legislativo.

73. Ahora, si bien es criterio reiterado de esta Suprema Corte que las violaciones al procedimiento legislativo deben analizarse previamente a aquellas de fondo, pues de resultar fundadas pueden tener el efecto de invalidar la totalidad de la norma general impugnada, lo cierto es que siguiendo la lógica de dicho criterio, en casos como el presente, en los que existe un argumento en ese sentido o incluso en los que dicha circunstancia se advierte de oficio, la **falta de competencia** del órgano legislativo que emitió la norma general impugnada debe ser un aspecto de previo pronunciamiento, pues en caso de actualizarse, constituye un vicio que, desde su origen, genera la invalidez de la norma, haciendo innecesario examinar si el procedimiento legislativo que culminó con su emisión se desarrolló de la manera debida, al derivar de un órgano incompetente.



74. Además, en este caso particular, se estima que para poder analizar de manera integral algunos de los reclamos que el Municipio actor hace valer en contra del procedimiento legislativo, debe determinarse previamente el alcance de la facultad de los Estados y Municipios en la implementación del régimen complementario de seguridad social a favor de las instituciones policiales, prevista tanto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, como en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque según lo manifiesta en su tercer y cuarto concepto de invalidez, en términos de ese último precepto, el Congreso del Estado se encontraba obligado a realizar un estudio actuarial a fin de determinar el impacto económico que produciría la reforma en los presupuestos del Municipio, así como a desarrollar una motivación reforzada "*mediante la cual se acredite que **en el procedimiento legislativo** normativo inherente al régimen complementario de seguridad social se sopesó debidamente los requisitos establecidos ... para su procedencia, esto es, que la modificación al sistema de pensiones se encontraba conforme a las **necesidades y viabilidad presupuestal del Municipio interesado***".

75. De esta manera, primero debe determinarse el alcance de las facultades de los Estados y Municipios para implementar el régimen complementario de seguridad social de las instituciones policiales, en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal y la ley general señalada, a fin de determinar si el Congreso del Estado resultaba incompetente para emitir el decreto impugnado, para después establecer, en su caso, si **en el marco de esas facultades** y como lo refiere el actor, dicho Poder se encontraba obligado a realizar algún tipo de consulta a fin de cerciorarse que la reforma pretendida se adecuaba a las *necesidades presupuestales* del Municipio, pues es un aspecto que, de resultar fundado, podría invalidar el procedimiento legislativo en cuestión.

76. Por lo anterior, el presente estudio se desarrollará de la siguiente manera:

VIII.2. Competencia del Congreso del Estado para emitir el decreto impugnado.

VIII.3. Presuntas violaciones cometidas en el procedimiento legislativo del decreto impugnado.



VIII.4. Vulneración al principio de libre administración hacendaria.

VIII.5. Vulneración al principio de irretroactividad de la ley.

VIII.6. Vulneración al principio de seguridad jurídica.

VIII.2. Competencia del Congreso del Estado para emitir el decreto impugnado.

77. Este Tribunal Pleno considera que el primer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta **infundado**, toda vez que el Congreso del Estado de Sinaloa resulta competente para emitir el decreto impugnado.

78. En su primer concepto de invalidez, el Municipio actor alega la inconstitucionalidad de los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41, 44 Bis, así como de los artículos segundo y terceros transitorios de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa, al señalar que con el esquema jurídico que en ellos se impone, relativo a la **homologación y actualización del sistema de pensiones de los integrantes de las corporaciones policiales y de sus beneficiarios**, se vulneran las *facultades exclusivas* con las que cuenta para expedir la normatividad en materia de los sistemas complementarios de seguridad social. En otras palabras, que el Congreso del Estado no resultaba competente para establecer dicho sistema aplicable también en el ámbito municipal.

79. Para sustentar su dicho, expone que si bien en el artículo 21 de la Constitución Federal se instauran facultades concurrentes a favor de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para cumplir los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cierto es que también establece facultades exclusivas para la Federación, Estados y Municipios, al señalar que la **operación y desarrollo** de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública serán competencia de cada orden de gobierno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

80. Además, que como resultado de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión emitió la Ley



General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 45 se establece la **facultad exclusiva** del Municipio para generar, aprobar o expedir la normatividad relativa al régimen complementario de seguridad social y de reconocimientos para los integrantes de las corporaciones municipales, atendiendo a sus propias necesidades y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

81. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa sustenta su competencia para emitir el decreto impugnado al señalar, por un lado, que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Federal, no establece una facultad exclusiva a favor del Municipio para implementar el régimen complementario de seguridad social de las instituciones policiales, sino que se trata de una facultad concurrente conferida tanto a las autoridades federales, estatales y municipales; y, además, que en términos del artículo 115, fracción VIII, del mismo ordenamiento, es competencia de las Legislaturas de los Estados regular las **relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores**, en términos de lo dispuesto por el artículo 123 de dicho ordenamiento.

82. Tomando en cuenta los argumentos esgrimidos por ambas partes, y a fin de tener una mejor comprensión del asunto, debe partirse del contexto en el que se inserta la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa. Para ello, conviene tener presente su objeto de regulación, lo que puede advertirse de la simple lectura del precepto siguiente:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Sinaloa y tiene por objeto:

"I. Normar la función de seguridad pública en el Estado y los Municipios en sus respectivas competencias y su ejercicio por las instancias legalmente constituidas, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; artículos 73 y 74 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"II. Establecer la coordinación en seguridad pública entre las autoridades del Estado, de los Municipios y demás instancias con atribuciones legales en esta materia;



"III. Conformar el Sistema Estatal de Seguridad Pública, su integración, organización y funcionamiento;

"IV. Regular la información sobre seguridad pública;

"V. Establecer y regular los procesos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, desarrollo, reconocimiento, régimen disciplinario, terminación del servicio, registro y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; y,

"VI. Promover, fomentar y determinar la participación y coadyuvancia de la comunidad en la seguridad pública del Estado y los Municipios."

83. Como se desprende de la norma recién transcrita, el ordenamiento impugnado tiene por objeto regular, en general, lo relativo al Sistema Estatal de Seguridad Pública en el Estado de Sinaloa y sus Municipios; regulación que, como se acredita con su contenido, incluye los derechos y obligaciones de los integrantes de las instituciones policiales de ambos órdenes de gobierno.

84. Particularmente para lo que interesa destacar en el caso, con motivo del decreto impugnado, el Congreso de Sinaloa introdujo algunas modificaciones al **sistema de pensiones** ya previsto de los integrantes de las instituciones policiales estatales y **municipales**,²⁴ así como de sus beneficiarios, las cuales necesariamente se traducen en nuevas obligaciones a cumplir por parte de las autoridades de las dos órdenes de gobierno que resulten competentes para ello.

85. Las modificaciones impugnadas se hicieron consistir en lo siguiente:

²⁴ En términos de la Ley de Seguridad Pública, las instituciones policiales son las siguientes:

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se entiende por: ...

"VIII. Instituciones policiales: A los cuerpos de policías estatales **y municipales**, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de justicia para adolescentes, de detención preventiva, de tribunales de barandilla; y en general, todas las dependencias, grupos y unidades especializadas encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal que realicen funciones similares; ..."



a) El incremento del salario cuando menos anualmente al mismo tiempo y en la proporción que corresponda al Índice Nacional de Precios al Consumidor, más el uno por ciento;

b) La homologación de los incrementos salariales y prestaciones económicas a favor de los pensionados por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez, orfandad y muerte, en los mismos términos en que los reciban los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría;

c) La homologación de la pensión por muerte en relación con la remuneración que reciben los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría;

d) Nuevas previsiones relacionadas con la pensión por invalidez total permanente, la cual se otorgará a quienes se inhabiliten física o mentalmente por su condición laboral en activo y la cual será equivalente al cien por ciento de la remuneración que perciban al momento en que ocurra la inhabilitación;

e) La inclusión de la pensión por invalidez parcial, la cual será equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración que se perciba al momento en que ocurra la causa que la provoque;

f) La obligación de determinar los porcentajes de aportaciones solidarias, en atención a los años de servicios prestados, cuando los integrantes de las instituciones policiales hayan laborado en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios, o prestado sus servicios en dos o más Municipios;

g) El derecho de los beneficiarios a que se les entregue la pensión homologada y actualizada en términos de la nueva normatividad cuando acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones policiales ocurrido antes de la entrada en vigor del decreto, así como para aquellos beneficiarios que ya recibían una pensión por muerte pero que aún no esté actualizada en los nuevos términos; y,

h) La obligación del Poder Ejecutivo del Estado de realizar las adecuaciones presupuestales que se requieran, así como la prevista para los Ayuntamientos a



fin de que realicen las acciones que correspondan y conforme a las disposiciones aplicables en el ámbito de sus competencias.

86. Tomando en cuenta los argumentos expuestos y el contenido del decreto impugnado, este Tribunal Constitucional debe determinar si, en el marco de las competencias fijadas en la Constitución Federal y en la ley general que resulta aplicable al presente caso, el Congreso del Estado de Sinaloa vulneró alguna facultad del Municipio actor al establecer, en la Ley de Seguridad Pública del Estado, la regulación del sistema de pensiones de los miembros de las instituciones policiales del Municipio y de sus beneficiarios.

87. Para ello, debe partirse de las bases constitucionales del régimen de excepción al cual se encuentran sujetos los miembros de las corporaciones policiales, en relación con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal.

88. El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal ha sido interpretado en varias ocasiones por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que ha propiciado la existencia de una doctrina firme y consolidada en cuanto a la relación que guardan los miembros de las instituciones policiales, entre otros servidores, con el Estado.

89. Para comprender esta doctrina, que ha ido de la mano con la evolución constitucional del referido precepto, es preciso recordar que el texto original del artículo 123 constitucional no contenía la división que hoy se prevé en relación con el régimen aplicable a los trabajadores al servicio de particulares o al servicio del Estado sino que dicho precepto se limitaba a regular la relación de los primeros; en ese sentido, la función pública era regulada por lineamientos en materia administrativa.

90. Así pues, fue hasta la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta que el Constituyente Permanente contempló de manera especial el apartado "B", destinado a regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales, las cuales serían en lo sucesivo de carácter laboral; sin embargo, en la fracción XIII de dicho apartado, se precisó que los militares, marinos y **miembros de los cuerpos de seguridad pública,**



así como el personal del servicio exterior, **se regirán por sus propias leyes**, lo que significa que las relaciones del Estado con esos grupos se mantuvieron siendo de naturaleza especial o "no laboral."²⁵

91. En la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, se reconoció que el supuesto previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, era una excepción a lo señalado en el propio apartado, es decir, que dichos servidores no se regularían por lo previsto en el citado apartado sino en lo dispuesto en sus propias leyes. Lo anterior, en términos del siguiente criterio:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: 'B'. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho Apartado 'B' contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de

²⁵ El texto reformado, en lo que interesa destacar, quedó redactado de la siguiente forma:

"Artículo 123. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores: ...

"XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes; ..."



confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado 'B', y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la ley reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción."²⁶ (énfasis añadido)

²⁶ Registro digital: 243302. Jurisprudencia. Cuarta Sala. Séptima Época. *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 121–126, Quinta Parte, página 135.



92. Continuando con esa intención de proteger a la persona, el diez de noviembre de mil novecientos setenta y dos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 123, la cual tuvo por objeto incorporar un segundo párrafo a la fracción XIII del apartado B, a fin de plasmar la obligación del Estado de proporcionar una prestación de **seguridad social** a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Área y Armada, por conducto del organismo que se previó para tal efecto.²⁷

93. Sobre dicha reforma, conviene retomar lo expuesto en la acción de inconstitucionalidad 1/2015.²⁸ En aquella ocasión, entre otras cosas, este Tribunal Pleno observó que la reforma de mil novecientos setenta y dos no modificó la naturaleza de la relación "no laboral" de los servidores públicos beneficiados con una previsión de reconocimiento del derecho a recibir prestaciones de seguridad social, ya que se mantuvo el supuesto específico de que las relaciones del Estado con este tipo de servidores públicos, entre otros, serían reguladas por leyes específicas.

94. Pero, además, se razonó que dicha reforma desde luego no implicó que sólo los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada pudieran tener tales prestaciones, y no los otros sujetos descritos en el precepto, esto es, los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y del servicio exterior, sino sólo

²⁷ El texto reformado quedó redactado de la siguiente forma:

"Artículo 123. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores: ...

"XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y ..."

²⁸ Resuelta en sesión de once de mayo de dos mil diecisiete por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistente en reconocer la validez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. La Ministra y Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán, votaron en contra.



que, en su caso, **esos beneficios, de concederse a estos últimos, tendrían que estar previstos en las leyes específicas aplicables a dichas funciones.**

95. Continuando con la cronología que ocupa nuestra atención, debe resaltarse la reforma constitucional publicada el diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho que sufrió el artículo 123 constitucional, pues en ella se tuvo la finalidad de expresar en el primer párrafo de dicho precepto, que el trabajo es un derecho fundamental protegido y garantizado por la propia Constitución y su propósito es constituir un sistema normativo que organice y vele por *"la actividad productiva del hombre que vive de su trabajo, **con independencia del vínculo jurídico que lo subordine necesariamente a la figura de un patrón determinado**, pues no puede desconocerse, en una sociedad de economía mixta, que el hombre de trabajo, en tanto cuenta solamente con su propia actividad como medio para subsistir, aunque no esté subordinado a un patrón, siempre lo estará al imperio de la economía ..."*,²⁹ lo que, en términos de lo interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte significó la previsión, a nivel constitucional, de una garantía no de índole individual, sino social, puesto que es obligación del Estado y de la misma sociedad, configurar las condiciones óptimas en el desarrollo del empleo, **cualquiera que sea su naturaleza.**³⁰

96. Posteriormente, en la Octava Época se reconoció expresamente que la relación que mantenían los miembros señalados en el precepto mencionado era de naturaleza administrativa. A manera de ejemplo, se encuentra el siguiente criterio del Tribunal Pleno:

"POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón '*sui géneris*'. Sin embargo,

²⁹ Dictamen de la Cámara de Origen publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintiséis de septiembre de mil novecientos setenta y ocho.

³⁰ En el amparo directo en revisión 2401/2015, resuelto el veinticinco de noviembre de dos mil quince.



de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal de servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 constitucional y por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular sino de una autoridad, razones por las cuales el Juez de Distrito que debe conocer del juicio del amparo que se promueva contra dichos actos es el Juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral."³¹ (énfasis añadido)

97. El reconocimiento de la naturaleza administrativa de la relación jurídica entre esos servidores públicos y el Estado se reiteró en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, como se advierte del siguiente criterio que se cita como ejemplo:

"POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo

³¹ Registro digital: 206053. Tesis aislada. Pleno. Octava Época. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 43.



de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito."³² (énfasis añadido)

98. Durante la Novena Época surgió una nueva modificación al precepto constitucional en análisis, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, la cual tuvo por objeto, por un lado, referir en el régimen de excepción a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales y, por otra parte, incluir un párrafo para establecer que estos últimos, en caso de que sean removidos, no podrán ser reinstalados sino, en su caso, indemnizados.³³

99. El objetivo de dicha reforma puede advertirse de su exposición de motivos en la que, en lo que interesa resaltar, se manifestó lo siguiente:

³² Tesis P./J. 24/95; registro digital: 200322. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, página 43.

³³ El texto reformado quedó redactado de la siguiente forma:

"Artículo 123. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores: ...

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. ...

"Los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables; ..."



"La fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, marinos y personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que estos cuatro grupos mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la del resto de los servidores públicos. En tal virtud, los miembros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los derechos laborales consagrados en el resto del citado artículo constitucional y **sólo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.**

"Ahora bien, algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aun y cuando no se satisfacen las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación ...

"En tal virtud, resulta indispensable someter el interés particular de los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales al de la sociedad a la que deben proteger. Para lograr lo anterior, la presente iniciativa pretende dejar en claro que el alto interés nacional no está limitado al interés particular de dichos servidores públicos.

"En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

"De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, por una parte, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y policiales y, por la otra, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.



"Por lo antes expuesto, se somete a la consideración de esa soberanía una propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

"Actualmente, el primer párrafo de la citada disposición señala que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes. Dicho precepto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tales cuerpos comprenden a los agentes del Ministerio Público y a la policía que los auxilia, además de otras instituciones encargadas de la función de seguridad pública. En este sentido, y a fin de evitar confusiones, se propone modificar el párrafo primero de la fracción XIII, únicamente para precisar que los miembros del Ministerio Público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.

"Asimismo, de aprobarse la iniciativa, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que pondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos que las leyes, vigentes en el momento de la remoción, señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que, en ningún caso, proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto.

"Se reitera que no se trata de eliminar los beneficios de la carrera judicial. Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo, estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones ..." (énfasis añadido)

100. Ahora bien, para lo que interesa destacar en ese asunto, conviene de nueva cuenta traer a colación lo expuesto en la acción de inconstitucionalidad 1/2015, en la que, en relación con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se razonó lo siguiente:

"Por tanto, el precepto constitucional modificado en mil novecientos noventa y nueve siguió reconociendo una naturaleza especial 'no laboral' a este tipo de



servidores públicos; lo que no impide que puedan reconocerse algunas prestaciones o beneficios a favor de los mismos.

"De hecho, el que determinados servidores públicos, entre ellos los policías, deban regularse por sus propias leyes, no implica en ningún sentido el que los mismos carezcan de derechos o de garantías, sino sólo que **sus derechos y obligaciones estarán referidos en una ley de naturaleza especializada.**

"No puede negarse que quienes se desempeñan en este tipo de instituciones, más allá de las obligaciones especiales que les son inherentes, bajo determinadas circunstancias ponen en peligro su salud y su vida al servicio de la sociedad, **lo que incluso, podría justificar prestaciones adicionales o de naturaleza especial acorde a la función que desempeñan.**

"Así, se estima que quienes están contemplados en la fracción XIII del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, **deben regularse precisamente por sus propias leyes,** pues así lo exige la naturaleza especial de su función, la cual, **impone condiciones sui géneris tanto en términos de disciplina, vigilancia, rendición de cuentas y demás obligaciones, como en términos de derechos,** pues se trata de servidores públicos sujetos a términos especiales de horario, estrés, seguridad y demás aspectos inherentes al servicio prestado, mismo que exige un trato diferenciado del Estado y de la propia sociedad a la que se sirve.

"Es por ello que la Ley Fundamental establece en la porción normativa que nos ocupa, un régimen excepcional de trato a quienes sirven a la patria en posiciones de alto riesgo como las de seguridad pública, pues finalmente, se trata de personas que poniendo en grave riesgo su seguridad y su vida, sirven a la sociedad en busca de preservar el orden y la paz pública, así como en consecuencia, protegen los derechos y libertades de los integrantes de la sociedad, lo que desde luego, exige a la vez condiciones de servicios especiales, así como derechos y obligaciones propias de la función que se desempeña. **Los derechos que se concedan en las leyes específicas que rijan a los miembros de las instituciones policiales, tendrían que buscar precisamente compensar la ausencia de derechos de orden laboral a quienes se desempeñen en este tipo de servicios.**" (énfasis añadido)



101. Por último, debe resaltarse la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho que sufrió dicho precepto.

102. En lo que interesa resaltar, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, emitido por la Cámara de Diputados en su carácter de Cámara de Origen, con el cual coincidió la Cámara de Senadores, se hicieron las siguientes manifestaciones:

"Artículo 123

"Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.

"La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el Constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: 'Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo, estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.'

"Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

"Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que las



sentencias de amparo, aun y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

"Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del Ministerio Público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aun y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización ...

"Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

"Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.

"Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el Pleno del Senado de la República, se retoma como



prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del Ministerio Público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios a favor de ellos." (énfasis añadido)

103. Como resultado de ello, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.³⁴

³⁴ Posterior a la reforma de dos mil ocho, dicho párrafo fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.



"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.³⁵

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; ..."

104. Así, en términos de lo interpretado por esta Suprema Corte en la multitudada acción de inconstitucionalidad 1/2015, la reforma de dos mil ocho confirma la hipótesis de que el hecho de que quienes prestan servicios de seguridad, estén sujetos a una relación de orden administrativo y no laboral, no implica que dichos servidores públicos cuenten con menos derechos, sino únicamente que el régimen o la naturaleza jurídica de la relación es distinta, lo que puede **justificar derechos y obligaciones especiales previstos en una ley especial**, sin perjuicio de que algunos de estos derechos, como el pago de indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, se hayan plasmado a nivel constitucional.

105. Sobre ello, la Segunda Sala ha considerado que el pago de la indemnización deberá realizarse, en primera instancia, **en términos de lo que disponga el ordenamiento federal o local que conforme a la fracción XIII deben expedir los órganos legislativos competentes**, por tratarse de un régimen excepcional la relación que guarda el Estado con los miembros de los cuerpos policiales y, en caso de que en ésta no se prevean los parámetros suficientes para que se pueda fijar dicho monto, debe aplicarse directamente lo previsto por la Constitución Federal;³⁶ mientras que el pago de las "*demás prestaciones a que tenga*

³⁵ Ídem.

³⁶ En términos de la jurisprudencia 2a./J. 198/2016 (10a.), de rubro y datos de localización siguientes: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS



derecho" se refiere al deber de la autoridad administrativa de pagar al servidor público de mérito, la remuneración ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios.³⁷

106. Así, derivado del reconocimiento expreso a nivel constitucional de este derecho que le asiste a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, al resolver la contradicción de tesis 77/2020,³⁸ la Segunda Sala de esta Suprema Corte reiteró el criterio emitido en diversos asuntos, en el sentido de que en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, se prevé una obligación a cargo del legislador secundario para contemplar dentro de las leyes especiales los montos o mecanismos de delimitación de éstos que, por concepto de indemnización y "demás prestaciones", corresponden a los servidores públicos aludidos ante una terminación injustificada del servicio, **puesto que serán las normas administrativas las directamente aplicables a la relación que media entre ellos y el Estado.**

107. De lo expuesto hasta este momento, siguiendo lo dicho en la acción de inconstitucionalidad 89/2018,³⁹ se advierte que la principal intención de la

2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 y 2a. XLVI/2013 (10a.) (*).". Registro digital: 2013440. Segunda Sala. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 505.

³⁷ En términos de la jurisprudencia 2a./J. 109/2012 (10a.), de rubro y datos de localización siguientes: "SEGURIDAD PÚBLICA. EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO CONTIENE COMO CONCEPTO JURÍDICO EL DE SALARIOS VENCIDOS.". Registro digital: 2001768. Segunda Sala. Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 2, página 616.

³⁸ Resuelta en sesión de uno de julio de dos mil veinte, por mayoría de tres votos de la Ministra y Ministros Franco González Salas, Esquivel Mossa y presidente Laynez Potisek. En contra estuvieron los Ministros Pérez Dayán y Aguilar Morales (en cuanto al momento a partir del cual debe computarse y efectuarse el pago de la indemnización).

³⁹ Resuelta en sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, en la que, en el estudio de fondo, en su tema 1, subtema 1.1, denominado "**Establecimiento como trabajadores de confianza de fiscales regionales y especiales del Estado de Michoacán y comandante de policía, policías**



fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional fue la de crear un régimen de excepción para los miembros de las instituciones policiales, entre otros miembros de los señalados en dicho precepto. Esto, puesto que, desde la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, el Poder Reformador de la Constitución puso especial énfasis en que dicho régimen tenía su razón de ser para que el Estado contara con un margen de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad pública debido al régimen laboral de los encargados de prestar ese servicio.

108. Por ello, y respetando la voluntad del Constituyente, esta Suprema Corte ha reiterado en diversas ocasiones que los grupos señalados por la multicitada disposición constitucional no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, por lo que **su relación no puede considerarse como una de naturaleza laboral**, sino de naturaleza administrativa, los cuales deben regularse por sus propias leyes.

109. Derivado de lo anterior, en primer lugar, debe decirse que no le asiste razón al Congreso del Estado de Sinaloa en cuanto afirma que la emisión del decreto impugnado se sustenta, en parte, en lo dispuesto por el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual faculta a las Legislaturas de los Estados para que, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, expida las leyes que deberán regir las **relaciones de trabajo** entre los Municipios y sus trabajadores.

110. En efecto, el precepto en comento establece lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo

preventivos y de tránsito de los Municipios del Propio Estado" se declaró la invalidez del artículo 5, fracciones I, en su porción normativa "el fiscal Regional y Especial", y V, en su porción normativa "comandante de Policía, Policías Preventivos y de Tránsito", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones.



como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"VIII. ...

"Las **relaciones de trabajo** entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias." (énfasis añadido)

111. Ahora bien, en la interpretación del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, el cual, de manera similar, faculta a las Legislaturas Locales para expedir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, al resolver la contradicción de tesis 324/2017,⁴⁰ la Segunda Sala sostuvo que dichas leyes son de trabajo, siguiendo precisamente los principios constitucionales en la materia. Es decir, que dicha facultad se relaciona con la expedición de **normas de trabajo**, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES."⁴¹

112. Tomando en cuenta la interpretación anterior, y que el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, habla de las leyes que deben regular las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, cuya emisión corresponde a las Legislaturas de los Estados, este Tribunal Pleno considera que en dicho precepto no se incluye la atribución del Congreso de Sinaloa **para regular las relaciones entre los Municipios y sus instituciones policiales**, pues sería reconocerle a dicho vínculo una naturaleza distinta a la que el Constituyente

⁴⁰ Resuelta en sesión de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas, Luna Ramos y presidente Medina Mora I. El Ministro Laynez Potisek estuvo en contra.

⁴¹ Registro digital: 2003792. Segunda Sala. Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 636.



Permanente le decidió otorgar. En otras palabras, sería admitir que entre las relaciones de trabajo se encuentran también aquellas que el Municipio mantiene con sus instituciones policiales y lo cual, como se ha expuesto, resulta inadmisibles desde el punto de vista constitucional.

113. Ahora bien, no pasa inadvertido que en la contradicción de tesis 330/2018,⁴² la Segunda Sala expuso lo siguiente:

"De lo hasta aquí analizado, se advierte, en primer término, la obligación del legislador ordinario para regular en las leyes especiales en la materia, los montos o mecanismos de delimitación de los conceptos de indemnización y 'demás prestaciones' que corresponden como un medio resarcitorio a favor de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, los Estados y Municipios, cuando sean separados de manera injustificada de su cargo.

"En efecto, **será el legislador ordinario, entiéndase en el caso de las entidades federativas los Congresos Locales, en términos del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal los encargados de emitir sus propias leyes en el ámbito administrativo**, a efecto de regular las relaciones con dichos servidores públicos, **tomando como base las garantías mínimas de protección que el Constituyente estableció. ...**

"Tal criterio debe entenderse acorde con la **facultad del legislador estatal para regular las relaciones que surgen entre los miembros de las instituciones policiales y las entidades federativas, de conformidad con el marco constitucional previsto en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal y, en consecuencia, podrá emitir los ordenamientos administrativos correspondientes**, en lo que dentro de esa libertad de configuración del legislador local tiene la facultad de regular la forma de integrar los conceptos por indemnización y demás prestaciones, así como el periodo por el que deban de pagarse con motivo de su cese injustificado." (énfasis añadido)

⁴² Resuelta en sesión de veinte de febrero de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los Ministros Pérez Dayán, Medina Mora I. y Franco González Salas. El Ministro presidente Laynez Potisek estuvo en contra.



114. Sin embargo, este Tribunal Pleno reitera que la facultad que aduce tener el Congreso del Estado para regular las relaciones entre el Municipio y sus instituciones policiales no puede sustentarse en lo dispuesto por el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, pues dicho vínculo no es de naturaleza laboral; tan es así, que esta Suprema Corte ha considerado que las normas jurídicas que califiquen de laboral la relación que media entre el Estado y los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, es una evidente contravención a lo señalado en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional,⁴³ ya que se le restaría de cualquier eficacia a la mención que en dicho precepto se hace sobre que dichos servidores **deben regirse por sus propias leyes**.

115. Por tanto, el precepto que faculta al Congreso del Estado de Sinaloa a regular lo relativo a los miembros de las instituciones policiales, entre otros servidores, incluidos los del orden municipal, es precisamente el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, en cuanto señala que se regularán por *sus propias leyes*; las cuales, según fue reconocido en la controversia constitucional 86/2012,⁴⁴ son aquellas que se emiten en materia de seguridad pública,

⁴³ Por ejemplo, en términos de la tesis 2a. L/2007, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 5o., INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 51 RELATIVA AL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE GUERRERO QUE LOS CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". **Registro digital: 172172.** Segunda Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, página 346.

⁴⁴ Resuelta en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil catorce, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con voto parcial en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en el que se declaró la invalidez de los artículos 3o., fracción II, 7o., 8o. y transitorio cuarto de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como de los preceptos de la referida ley que a continuación se indican, en las porciones normativas siguientes: 1o., "*servidores públicos de la administración de justicia y*"; 11, numeral 1, fracción II, "*integrantes del Poder Judicial y*"; 12, numeral 1, párrafo segundo, "*servidores públicos de la administración de justicia y*"; 17, numeral 1, fracción XI, "*al Poder Judicial*", y transitorio tercero, "*el Poder Judicial*".



como lo es la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, impugnada en la presente controversia constitucional.

116. Ahora bien, habiéndose determinado el precepto constitucional que faculta a las Legislaturas a expedir las leyes que regulen las relaciones entre el Estado y los Municipios con sus instituciones policiales, debe examinarse si en esa regulación pueden incluirse previsiones relacionadas con el régimen de seguridad social de las instituciones policiales municipales y, por lógica consecuencia, de sus beneficiarios, tomando en cuenta que en ese mismo precepto, en su párrafo tercero, se prevé que a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, instrumentarán **sistemas complementarios de seguridad social.**

117. Realizar el examen anterior, conviene iniciar retomando que, como ha sido afirmado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴⁵ el hecho de que los miembros de las instituciones policiales tengan una relación de índole administrativo con el Estado y que estén sujetos a un régimen especial, no impide que se verifique el respeto al derecho a la seguridad social, "**cuando en términos de sus propias leyes se aprueban planes, pensiones y prestaciones sujetos a las exigencias del derecho a la seguridad social.**"

118. Lo anterior sin duda no significa que bajo el pretexto del régimen especial al cual se encuentran sujetos los miembros de las instituciones policiales, el legislador no se encuentre obligado a prever y regular las garantías mínimas que les permitan gozar de una vida digna durante y después de sus funciones, así como para proteger a los familiares de la persona fallecida, pues si bien tal régimen de exclusión y, en consecuencia, la regulación de sus derechos, siempre debe ser acorde a las características y exigencias inherentes al puesto desempeñado, cualquier limitación a éstos debe ser acorde al parámetro de regularidad constitucional.

⁴⁵ Por ejemplo, en los amparos directos en revisión 4326/2018 y 4404/2018, resueltos en sesiones de diecinueve de septiembre y diez de octubre, respectivamente, ambos de dos mil dieciocho.



119. Así, como puede verse, esta Suprema Corte ha reconocido a lo largo de sus precedentes la competencia que tienen las Legislaturas en los Estados para que, con sustento en lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, establezcan en las leyes que emitan en materia de seguridad pública los derechos de los que gozarán los miembros de sus instituciones policiales y de los Municipios, sin tener por qué excluir de dicho criterio a los derechos de seguridad social, pues **serán dichas leyes las que deben regular ese vínculo de carácter administrativo.**

120. No obstante, también resulta cierto que tal facultad no puede entenderse en términos exclusivos, pues en la Constitución Federal se señala con inexorable claridad que las **autoridades** de los distintos órdenes de gobierno, esto es, autoridades que no necesariamente serán las legislativas, deberán instrumentar **sistemas complementarios** de seguridad social.

121. A fin de comprender el alcance de las facultades precisadas, debe necesariamente partirse de los principios constitucionales sobre los que reposa la materia de seguridad pública.

122. Para ello, es menester exponer que en la reforma constitucional de dos mil ocho recién referida no sólo se reformó el artículo 123 constitucional sino también, entre otros, los artículos 21 y 73, fracción XIII, a fin de que existiera una regulación nacional que sentara las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

123. En lo que interesa resaltar, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, emitido por la Cámara de Diputados en su carácter de Cámara de Origen y con el cual coincidió la Cámara de Senadores, se hicieron las siguientes manifestaciones:

"Artículo 21

"En la redacción que se propone para el artículo 21, se considera procedente la existencia de una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; donde expresamente se contemple la coordinación del Ministerio Pú-



blico y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública pero siempre en el marco del respeto al federalismo ...

"Esto significa que, en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, **las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas a cada uno de las realidades y situaciones de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los Estados harán en los términos del sistema.**

"Artículos 73 y 115 ...

"Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplado en las reformas contenidas a los artículos 21, 73, fracción XXIII y 115 de esta Constitución, **permitirá la coordinación de acciones en la materia con una visión federal, estatal y municipal, y elementos básicos de control por parte del sistema nacional.** Esta reforma permitirá la evolución del sistema creado en 1995, que no ha garantizado a cabalidad que el servicio público de seguridad pública se preste con calidad, a pesar de la amplia inversión presupuestal realizada.

"Para la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública se valoró el estado actual tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. **Se identificó que existen diversas calidades y cualidades que varían por regiones** e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. **Así, mientras hay Estados y Municipios que tienen cuerpos policíacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable.** A pesar de avances innegables, las propias instituciones federales de policía no han logrado consolidarse como instituciones profesionales y de vanguardia. La Policía Federal Preventiva, a pesar de haber sido constituida hace más de diez años, todavía está intentando consolidarse en un plan de acción para lograr eficiencia.

"Es necesario, por tanto, revisar el conjunto del sistema de seguridad pública a efecto de que sea congruente con la realidad de nuestro país, dotando a las instituciones de las atribuciones necesarias para cumplir su cometido. Ello,



desde luego, con un equilibrio indispensable que evite cualquier abuso o peor aún la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

"Independientemente de todo lo anterior, estas Comisiones han considerado que es necesario desarrollar con amplitud un sistema de seguridad, basado en la coordinación, pero que establezca **bases mínimas para la regulación de las instituciones policiales en todo el país.**

"Al efecto, se propone conformar un Sistema Nacional de Seguridad Pública. ...

"Este sistema estaría concebido, en primer lugar, para prever la regulación del servicio de carrera policial, es decir, la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

"Desde luego que la operación y desarrollo de la carrera policial se desarrollará fundamentalmente en los Municipios, Estados y Distrito Federal, pero ello con sujeción a estas bases ...

"Para efectos de dar congruencia al sistema, se propone una reforma adicional al texto del artículo 115, en su fracción VII, para especificar que será una ley de las Legislaturas de los Estados la que regirá a las policías preventivas, con el propósito de que exista **un mínimo de homologación**, al menos al interior de cada uno."

124. Como resultado de ello, los artículos 21, en la parte conducente y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

"Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública



comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.



"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."⁴⁶

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."⁴⁷

125. De tales preceptos se desprende lo siguiente:

a) La seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno, en los que se incluyen a los Estados y Municipios, la cual comprende la prevención de delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución Federal señala;

b) El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

c) Entre las bases mínimas a que debe sujetarse el referido sistema nacional se encuentra lo relativo a la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en el entendido de que la operación y desarrollo de esas acciones es competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones; y,

⁴⁶ Posterior a la reforma de dos mil ocho, dicho precepto ha sufrido dos reformas: la primera, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en materia de la reforma política de la Ciudad de México y, la segunda, mediante decreto publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en materia de Guardia Nacional.

⁴⁷ Ídem.



d) Es competencia del Congreso de la Unión expedir las leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Federal.

126. Derivado de lo anterior, en el artículo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de dos mil ocho, se dispuso que el Congreso de la Unión debía expedir la ley que estableciera el Sistema Nacional de Seguridad Pública a más tardar dentro de los seis meses a partir de la publicación del decreto, y además, dispuso que a partir de la entrada en vigor del decreto, las entidades federativas contarían con el plazo de un año para expedir las leyes en la materia.⁴⁸

127. Como puede advertirse, la seguridad pública constituye una materia **concurrente** inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión, cuyos objetivos principales serán sentar las bases de coordinación de la seguridad pública y de la distribución de las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno.

128. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P. IX/2009, de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN."⁴⁹

⁴⁸ **"Artículo séptimo.** El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de 6 meses a partir de la publicación de este decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. **Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las leyes en esta materia.**"

⁴⁹ Cuyo texto y datos de localización son los siguientes: "El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquella debe



129. Por tanto, en casos como el presente, la perspectiva que debe adoptar este Tribunal Constitucional es aquella que resulte acorde al medio optado por el Constituyente Permanente para cumplir los fines de seguridad pública, como lo es la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno; ello, salvo que no se trate de una atribución que, en términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, deba ser ejercida exclusivamente por uno en particular.

130. En el caso, este Tribunal Pleno considera que en el establecimiento de los sistemas de seguridad social de los miembros de las instituciones de seguridad pública tanto el Congreso de Colima como el Municipio actor tienen facultades al respecto, como se pone de manifiesto a continuación.

131. Para comenzar, el artículo 7o. de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala lo siguiente:

"**Artículo 7o.** Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán **coordinarse** para: ...

"XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, **e instrumentar los complementarios a éstos**, y ..." (énfasis añadido)

132. Como se desprende del precepto anterior, las instituciones de seguridad pública,⁵⁰ entre las que se encuentran las instituciones policiales, están obligadas

entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión". Registro digital: 167365. Tesis aislada. Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1296.

⁵⁰ Las cuales son definidas por la propia ley general de la materia, en el siguiente precepto:

"**Artículo 5.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"VIII. Instituciones de seguridad pública: a las **instituciones policiales**, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal; ...



a coordinarse para fortalecer los sistemas de seguridad social de sus servidores públicos, familias y dependientes y, **además**, instrumentar los sistemas complementarios a éstos.

133. Con la simple lectura a dicha disposición, queda claro que se trata de dos regímenes o sistemas distintos que se complementan entre sí, esto es, por un lado, los *sistemas de seguridad social de los servidores públicos, familias y dependientes* y, por otro, *los complementarios a éstos*, con la finalidad de maximizar la protección y el disfrute de los derechos a la seguridad social de los miembros de las instituciones de seguridad pública.

134. Esta doble obligación también se encuentra plasmada en el capítulo destinado a regular los "Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos" pues en el artículo 45 de la ley general de la materia, se establece lo siguiente:

"Artículo 45. Las instituciones de seguridad pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; las entidades federativas y Municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, **una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos**, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (énfasis añadido)

135. En efecto, en el precepto anterior se precisan, de nueva cuenta, dos obligaciones en materia de régimen de seguridad social. En primer lugar, una dirigida a las instituciones de seguridad pública, a fin de que garanticen al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; y, además, una prevista a cargo de los Estados y Municipios para que, de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, generen una **nor-**

"X. Instituciones policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares; ..." (énfasis añadido)



matividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, en términos de lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

136. Acerca de la primera obligación contenida en la porción que indica "*Las instituciones de seguridad pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado*", este Tribunal Pleno estima que debe interpretarse a la luz del propio artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, al cual remite el propio precepto, en el cual se ordena, entre otras cosas, que los miembros de las instituciones policiales deben regirse por sus propias leyes, las cuales, como se destacó anteriormente, no sólo incluye a la propia ley general analizada, sino a las leyes locales que se expidan en la materia.

137. De esta manera, si entre las instituciones de seguridad pública que se encuentran obligadas por el referido precepto, se encuentran comprendidos los miembros de las instituciones policiales, **los cuales deben regir su actuar por lo dispuesto por sus propias leyes,** debe concluirse que en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se establece una obligación implícita a cargo del legislador para que, en uso de la libertad de configuración conferida por el Constituyente Permanente, sea quien prevea y regule, en las leyes respectivas, las prestaciones que deberán garantizar tales instituciones.

138. La misma interpretación fue efectuada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 3369/2017⁵¹ y 4649/2017⁵², al ponerse de manifiesto que el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no reconoce expresamente derechos –como el pago de horas extras reclamado por los quejo-

⁵¹ Resuelto en sesión de trece de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas y presidente Medina Mora I.

⁵² Resuelto en sesión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas, Luna Ramos y presidente Medina Mora I. En contra el Ministro Laynez Potisek.



sos y previsto como derecho constitucional para los trabajadores al servicio del Estado— pues al remitirse expresamente al precepto de la Constitución Federal que señala que los miembros de las instituciones policiales *se regirán por sus propias leyes*, necesariamente debía acudirse a lo dispuesto por la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco (al ser la que resultaba aplicable en dichos asuntos) la cual proscribe el pago de tiempo extraordinario para los elementos operativos de instituciones de seguridad pública estatales y municipales, el personal ministerial y los peritos.

139. Situación que, además, se estimó acorde al parámetro de regularidad constitucional, porque dicho ordenamiento estatal no se rige por los principios en materia de trabajo burocrático, sino que *"es en las normas secundarias que rigen a los miembros de las instituciones de seguridad pública, y no en la propia Constitución Federal, en donde se determina qué prestaciones y remuneraciones son atinentes al servicio que prestan, cuáles son sus horarios y jornadas laborables, qué beneficios de seguridad social les competen y, en general, cuáles son los derechos laborales atinentes a su encargo"*.

140. Así, a juicio de este Tribunal Pleno, el artículo 45 de la ley general de la materia, en la parte que prevé que las instituciones de seguridad pública *"deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado"* no puede ser interpretado de manera aislada y literal, ya que ello significaría que los miembros de tales instituciones, **en automático**, gozan de los mismos derechos previstos en la Constitución Federal para los trabajadores al servicio del Estado, lo que restaría de cualquier eficacia la mención de que tales miembros, entre otros, se regirán por lo que dispongan *sus propias leyes* y, además, podría en última instancia frustrar el objetivo mismo de la función desempeñada.

141. En este punto, debe recordarse que en la acción de inconstitucionalidad 89/2018, este Tribunal Pleno reconoció expresamente que la principal intención del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal fue la de crear un **régimen de excepción** para los miembros de las instituciones policiales y el cual, en atención a lo manifestado en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, tenía su razón *para que el Estado contara con el margen*



de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública, por el régimen laboral de los encargados de prestar este ejercicio.

142. Por ello, y respetando la voluntad del Constituyente Permanente, esta Suprema Corte ha afirmado que tales servidores públicos gozan de los derechos que se prevean en sus leyes respectivas, lo cual, se reitera, no significa que el legislador se encuentre eximido de asegurar que éstos cuenten con los derechos y garantías mínimas para realizar sus funciones en condiciones dignas y en respeto a sus derechos humanos.

143. En realidad, dicha libertad de configuración debe entenderse como un margen de acción suficiente, pero no ilimitado, a fin de que las prestaciones que se prevean en las leyes respectivas resulten acordes con las características y exigencias inherentes a la labor de seguridad pública, a fin de no obstaculizar su finalidad de salvaguardar la integridad y derechos de las personas.

Además, no se trata de una libertad de configuración absoluta porque, a final de cuentas, el resultado de tal actividad legislativa sin duda alguna puede ser cuestionada a través de los medios de defensa diseñados en la propia Constitución Federal, de manera que será en el análisis de los casos en concreto cuando deberá irse determinando si la ausencia o la regulación de los derechos de los miembros de las instituciones públicas resulta acorde con el parámetro de regularidad constitucional que resulte aplicable.

144. Por todo ello, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el verdadero sentido del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública consiste en el establecimiento de una obligación a cargo de los órganos competentes para emitir las leyes que deben regir a los miembros de las instituciones policiales, de prever las prestaciones mínimas que éstas deberán garantizar.

145. Así, si es en las leyes que regulen a las instituciones policiales donde se deberán establecer las **prestaciones mínimas** que éstos deberán garantizar a sus miembros, debe necesariamente concluirse que entre tales prestaciones se



encuentran, en términos del propio artículo 123, apartado B, fracción XI, los derechos de seguridad y previsión social.⁵³

146. De esta forma, cobra sentido que tanto la Constitución Federal, como la ley general respectiva, obliguen a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno a que implementen **sistemas complementarios de seguridad social**.

147. En efecto, hay que recordar que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, establece que "las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social."

⁵³ **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

"b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

"e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos; ..."



148. La literalidad del precepto refleja que la obligación de instrumentar tales sistemas complementarios no tiene como finalidad la creación misma del sistema de seguridad social de los servidores públicos mencionados, sino **fortalecerlo** y, por ello, se prevé la obligación a cargo de dichas autoridades, sin que necesariamente sea una autoridad legislativa, de instrumentar sistemas que, como su nombre lo indica, complementen el sistema que busca fortalecerse.

149. Lo anterior, se reitera, se hace patente en lo dispuesto por los artículos 7o., fracción XV y 45 de la ley general de la materia, en tanto en ellos se ordena, por un lado, la coordinación entre las instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno para *fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familiares y dependientes e instrumentar los complementarios a éstos* y, por otro lado, una dirigida a los Estados y Municipios para que generen una **normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos**, de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos.

150. En ese sentido, no le asiste razón al Municipio actor en cuanto sostiene que el decreto impugnado vulnera su *facultad exclusiva* para implementar sistemas complementarios de seguridad social, pues aquél fue emitido en ejercicio de una facultad distinta a la que se estima vulnerada y la cual, como quedó expuesto hace unos momentos, es de la que goza el Congreso del Estado para prever, en la Ley de Seguridad Pública del Estado, las prestaciones mínimas de seguridad social de las que gozarán los miembros de las instituciones policiales estatales y municipales.⁵⁴

⁵⁴ Conviene resaltar que incluso en la **iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, se seguía la lógica adoptada, y pese a que la redacción no fue la adoptada por el Congreso de la Unión, en los dictámenes respectivos no se ofrecieron razones que justificaran tal decisión. Así, en la iniciativa se proponía la siguiente redacción:

"Artículo 45. Los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública gozarán, al menos, de las prestaciones de seguridad social que establecen, según el caso, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o las leyes locales en la materia."

"Artículo 46. Las instituciones de seguridad pública deberán garantizar medidas que contribuyan al fortalecimiento del sistema de seguridad social para sus integrantes y dependientes, para lo cual se instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social que podrán comprender los siguientes rubros:



151. Así, como incluso dicha autoridad demandada lo manifiesta en su informe, del contenido del decreto impugnado no se advierte que el Municipio de Culiacán, Sinaloa, se encuentre impedido para hacer uso de la facultad que tiene reconocida en la materia, pues el hecho de tener que cumplir con las nuevas previsiones contempladas en la Ley de Seguridad Pública no significa que no pueda implementar un régimen que, *atendiendo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos*, complemente tales prestaciones y maximice el goce y disfrute de los derechos de los miembros de sus instituciones policiales y de sus beneficiarios.

152. Lo anterior incluso resulta acorde y dota de efectividad a la intención manifestada por el Constituyente Permanente en el procedimiento de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en la cual se manifestó que para la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública se valoró el estado actual de los sistemas de policías a nivel federal, estatal y municipal, de lo cual podía advertirse que en este momento existían **"diversas calidades y cualidades que varían por regiones"**, pues mientras había Estados y Municipios con cuerpos policiacos bien capacitados y formados, existían otros en situación menos favorable. Incluso, debe recordarse que la justificación dada sobre la reforma al artículo 115, fracción VII, que previó la facultad de las Legislaturas Locales de regir a las policías preventivas, fue con la finalidad de que existiera un **mínimo de homologación**, al menos al interior de cada entidad federativa.

"I. Fortalecimiento del seguro de vida e incapacidad;

"II. Créditos hipotecarios y de corto plazo;

"III. Sistemas de seguros educativos y similares para dependientes de los servidores públicos que fallezcan en cumplimiento de sus funciones;

"IV. Servicio médico integral;

"V. Servicios turísticos;

"VI. Fondos de ahorro;

"VII. Centros deportivos y de recreo;

"VIII. Becas educativas, y

"IX. Pagos de defunción y en su caso, ayuda económica a los dependientes de los caídos en servicio.

"La Federación y las entidades federativas deberán regular la instrumentación de los sistemas complementarios de seguridad social de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

"Las entidades federativas y los Municipios garantizarán las medidas complementarias de seguridad social a los miembros de sus instituciones, con cargo a sus respectivos presupuestos."



153. Tomando en cuenta lo anterior, y que el propio artículo 123, apartado B, fracción XIII, **segundo párrafo**, de la Constitución Federal –en cuanto establece que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno establecerán sistemas complementarios de seguridad social de las corporaciones policiales, de sus familiares y dependientes, entre otros servidores– fue adicionado mediante dicha reforma, este Tribunal Pleno considera que todo el entramado constitucional y, en consecuencia, legal que tenga por objeto regular aspectos relacionados con los miembros de las instituciones policiales, debe entenderse e interpretarse de la manera más acorde a dicha finalidad; es decir, que no existan diferencias de tal magnitud que generen la existencia de diversas calidades entre las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno; lo cual, sin duda alguna, alcanza a la regulación destinada a la seguridad social de dichas instituciones.

154. En efecto, sin un *mínimo de homologación* al interior de cada entidad federativa en materia de seguridad social, podría revivir o intensificarse el problema detectado por el Constituyente Permanente, pues podría darse el caso de que los cuerpos de policía de un Municipio tengan reconocidas más y mejores prestaciones de seguridad social que otros en un mismo Estado, permitiendo que en éste existan distintos *niveles* y *calidades* de cuerpos de policía que, todos ellos **en su conjunto**, realizan la función primaria y primordial en cualquier Estado de derecho, como lo es la seguridad pública.

155. A mayor abundamiento, se considera que de los propios fines que debe perseguir la **carrera policial** de las instituciones de seguridad pública, en términos de la ley general de la materia, se desprende la competencia del Congreso del Estado de Sinaloa para regular lo relativo al régimen de pensiones de los miembros de las instituciones policiales y de sus beneficiarios, tanto a nivel estatal como a nivel municipal.

156. Para analizar lo relativo a la carrera policial de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, resulta pertinente destacar que en la controversia constitucional 86/2012 se resolvió que, de la interpretación sistemática de los artículos 21, 73, fracción XXIII y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, se desprende que la regulación sobre la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública debe contenerse en las leyes que se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como lo son la Ley



General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y las leyes federales y **locales que con base en ella se expidan.**

157. Esto, pues se explicó que es en dichos ordenamientos donde, conforme al mandato constitucional, debe regularse, cuando menos, lo relativo a esos procedimientos, que, en términos del artículo 78 de la ley general de la materia, **conforman la carrera policial de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en los diversos órdenes de gobierno.**

158. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 78. La carrera policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales."

159. Ahora bien, según el artículo 79 de dicho ordenamiento, la carrera policial debe cumplir con los fines de:

"I. Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes de las instituciones policiales;

"II. Promover la proximidad social, responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de las instituciones;

"III. Instaurar la doctrina policial civil y fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional y reconocimiento de los integrantes de las instituciones policiales;

"IV. Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes de las instituciones policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios, y



"V. Los demás que establezcan las disposiciones que deriven de esta ley."
(énfasis añadido)

160. Además, dicho sistema debe regirse, entre otras, por las **normas mínimas** siguientes:

"Artículo 85. La carrera policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas mínimas siguientes: ...

"VIII. Se determinará un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes de las instituciones policiales ..." (énfasis añadido)

161. Congruente con ello, en lo relativo a la remuneración de los integrantes de las instituciones policiales, se ordena lo siguiente:

"Artículo 84. La remuneración de los integrantes de las instituciones policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno.

"De igual forma, se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.

"Para tales efectos, la Federación, las entidades federativas y los Municipios deberán promover en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia."

162. Por todo ello, si las Legislaturas Locales tienen competencia para regular lo relativo a la carrera policial y si, en términos de la ley general de la



materia, dicho sistema debe garantizar un esquema equitativo de remuneraciones y prestaciones –dentro del cual se incluye un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes de las instituciones policiales–, debe concluirse que el sistema relacionado con la seguridad social y previsión social de los miembros de las instituciones policiales del Estado y del Municipio, al menos las **pautas mínimas**, deben contenerse **en sus propias leyes**, en términos de lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal.

163. Por todo ello, este Tribunal Pleno estima que es **infundado** el primer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, pues el decreto impugnado se emitió en ejercicio de la facultad que tiene el Congreso del Estado para establecer, en las leyes que deben regir a las instituciones policiales del Estado y de los Municipios, las prestaciones mínimas a las que tendrán derecho sus miembros, entre las cuales, como se destacó, se encuentra lo relativo a la seguridad y previsión social.

164. En ese sentido, resulta válido, **desde el punto de vista competencial**, que se hayan establecido nuevas previsiones relacionadas con la pensión por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez, orfandad y muerte, así como por invalidez total y parcial.

165. Por último, no deja de advertirse que entre los cambios que se impugnan en la presente controversia constitucional se encuentra el incremento del salario cuando menos anualmente al mismo tiempo y en la proporción que corresponda al Índice de Precios al Consumidor, más el uno por ciento, y que dicha prestación no tiene, en realidad, una naturaleza de seguridad social; no obstante, tal modificación tampoco vulnera atribución alguna del Municipio, por las mismas razones expuestas a lo largo del presente apartado, es decir, porque derivado de lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, y de la interpretación de esta Suprema Corte en relación con el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el Congreso del Estado se encuentra facultado para prever, en las leyes respectivas, las prestaciones mínimas a las que tendrán derecho los miembros de las instituciones policiales del Estado y de los Municipios.



166. Y, además, porque la carrera policial, cuya regulación debe contenerse también en las leyes locales respectivas, acorde a lo dispuesto en la ley general de la materia, obliga a establecer un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes de las instituciones policiales.

167. Por todo ello, este Tribunal Pleno estima que el Congreso del Estado, al emitir el decreto impugnado, no vulneró competencia alguna del Municipio de Culiacán, Sinaloa.

168. Estas consideraciones no son obligatorias al no haber sido aprobadas por al menos ocho votos. Ello, pues si bien existió unanimidad de ocho votos a favor del sentido, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández se separaron de consideraciones.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 1/2015 y 89/2018; controversia constitucional 86/2012; amparos directos en revisión 2401/2015, 3369/2017, 4649/2017, 4326/2018 y 4404/2018; así como las contradicciones de tesis 324/2017, 330/2018 y 77/2020.

VIII.3. Presuntas violaciones cometidas en el procedimiento legislativo del decreto impugnado.

169. Este Tribunal Pleno considera que el procedimiento legislativo del Decreto 645 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa resulta válido, por las consideraciones siguientes.

170. El Municipio actor argumenta que el procedimiento legislativo del decreto impugnado resulta inválido toda vez que: **1)** al dictamen de la Comisión de Seguridad Pública no se le dio segunda lectura;⁵⁵ **2)** no se le notificó la intención de la reforma que se pretendía aprobar;⁵⁶ **3)** no se realizó el estudio actuarial correspondiente;⁵⁷ y, **4)** no se le otorgó un plazo *razonable* para defender sus intereses

⁵⁵ En el apartado "VII. Preceptos constitucionales violados" de su demanda, pág. 15.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ En el tercer concepto de invalidez formulado en su demanda, págs. 49 a 53.



y presentar el estudio actuarial correspondiente y se incumplió con la garantía de motivación reforzada con la cual debía acreditarse, sobre una base objetiva y razonable, que las modificaciones aprobadas son conforme a las necesidades del Municipio.⁵⁸

171. A fin de estar en aptitud de analizar tales planteamientos, el presente considerando se dividirá, a su vez, en cuatro subapartados. En el primero, se retomará la doctrina de este Tribunal Pleno para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos **(A)**; en el segundo, se expondrá el marco legal que rige los procedimientos legislativos en el Estado de Sinaloa **(B)**; en el tercero, se narrará el desarrollo del procedimiento legislativo de la legislación impugnada **(C)** y, en el cuarto y último de ellos, se determinará si en el procedimiento legislativo de la ley impugnada existieron violaciones con potencial invalidante **(D)**

A. Doctrina de esta Suprema Corte

172. Como ha sido reiterado en numerosas ocasiones por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la simple existencia de violaciones dentro del procedimiento legislativo no genera en automático la invalidez de la norma derivada de dicho procedimiento, ya que es necesario determinar si con dichas violaciones se afectaron las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

173. Ciertamente, desde las acciones de inconstitucionalidad 9/2005⁵⁹ y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006,⁶⁰ y hasta la fecha, como en la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021,⁶¹ este Tribunal Pleno ha sido consistente en considerar que las violaciones formales deben analizarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁸ En el cuarto concepto de invalidez formulado en su demanda, págs. 53 a 64.

⁵⁹ Resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

⁶⁰ Resuelta en sesión de cuatro de enero de dos mil siete.

⁶¹ Resuelta en sesión de quince de agosto de dos mil veintidós.



174. Por lo anterior, en la evaluación del potencial invalidante, se debe intentar equilibrar dos principios: por un lado, el principio que ha sido denominado como de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso en concreto; y, por otro, el principio de **equidad en la deliberación parlamentaria** que implica, en cambio, la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.⁶²

175. Sobre este último principio, se ha razonado que está estrechamente vinculado con la esencia y valor propio de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos que se caracterizan por el pluralismo político. La democracia representativa es un sistema político valioso, no sólo porque las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación **ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías pero también de las minorías políticas**.

176. Claro está que el respeto a las reglas de votación es importante; sin embargo, no es suficiente. Si el simple respeto a las reglas de votación pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, lo que se explica si se toma en cuenta que las minorías legislativas, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final por sí solas, salvo que coincidan con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas.

⁶² Lo que fue plasmado en la jurisprudencia P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". **Registro digital: 169493**. Pleno. Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008; página 709.



177. Así pues, los órganos legislativos, además de ser decisorios, también tienen que ser órganos deliberantes, en donde encuentren oportunidad de expresar las opiniones de todos los grupos políticos, pues sólo así se otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

178. De conformidad con todo lo anterior, se ha determinado que para identificar si existen violaciones al procedimiento legislativo y si éstas redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, debe evaluarse el cumplimiento de, al menos, los siguientes estándares:⁶³

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

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

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

179. Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2016 en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, entre otras, se recordó que este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, complementó tales estándares, al señalar que no sólo deben respetarse los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender

⁶³ Lo que fue plasmado en la jurisprudencia P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". **Registro digital: 169437.** Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXVII, junio de 2008, página 717.



su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

180. Además, el cumplimiento de todo lo anterior debe ser analizado a la vista del procedimiento legislativo evaluado en su integridad, puesto que se trata precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

181. Todas las consideraciones recién expuestas han sido reiteradas en diversos asuntos, como por ejemplo en las acciones de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015;⁶⁴ 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015;⁶⁵ 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017;⁶⁶ 36/2013 y su acumulada 37/2013;⁶⁷ 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017,⁶⁸ 121/2020 y su acumulada 125/2020,⁶⁹ así como en las controversias constitucionales 34/2014,⁷⁰ 41/2014,⁷¹ 63/2016⁷² y acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021.⁷³

B. Marco legal aplicable en el Estado de Sinaloa

182. Como se adelantó, en el estudio de fondo debe tomarse en cuenta el marco normativo estatal que rige a los procedimientos legislativos llevados a cabo en el Congreso del Estado de Sinaloa.

183. En términos del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposi-

⁶⁴ Resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince.

⁶⁵ Resueltas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince.

⁶⁶ Resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

⁶⁷ Resueltas en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.

⁶⁸ Resueltas en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte.

⁶⁹ Resueltas en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

⁷⁰ Resuelta en sesión de seis de octubre de dos mil quince.

⁷¹ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince.

⁷² Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve.

⁷³ Resuelta en sesión de quince de agosto de dos mil veintidós.



ciones previstas en la Ley Orgánica del Congreso. En ese sentido, los aspectos más relevantes a destacar del procedimiento legislativo en Sinaloa, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Local y la Ley Orgánica del Congreso del Estado, son los siguientes:

184. Iniciativas. El derecho de iniciar leyes o reformarlas compete a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, a los Ayuntamientos, a los ciudadanos sinaloenses, así como a los grupos legalmente organizados en el Estado.⁷⁴ Las iniciativas, para que puedan ser registradas y turnadas para su lectura, deberán ser analizadas por la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico quien deberá determinar si cumple con los requisitos de ley.⁷⁵

185. Las iniciativas presentadas podrán ser leídas en dos sesiones distintas, salvo cuando el texto de la iniciativa se haya distribuido con anticipación, supuesto en el que podrá ser tramitada con una sola lectura, siempre que se apruebe por la Asamblea. La segunda lectura podrá ser dispensada a petición de algún diputado cuando la Cámara lo acuerde.⁷⁶

⁷⁴ **Constitución Política del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 45.** El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete:

"I. A los miembros del Congreso del Estado;

"II. Al gobernador del Estado;

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado;

"IV. A los Ayuntamientos del Estado;

"V. A los ciudadanos Sinaloenses;

"VI. A los grupos legalmente organizados en el Estado. ...

"La Ley Orgánica del Congreso especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas."

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa

"**Artículo 135.** El derecho de iniciativa sólo compete a quienes expresamente señala el artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa."

⁷⁵ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 141.** Cuando se presente ante el Congreso una iniciativa, primeramente, deberá pasar a la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior para que determine si cumple con los requisitos de ley y pueda ser registrada a efectos de ser turnada a su lectura correspondiente.

"La Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior deberá informar por escrito, mensualmente, al Congreso del Estado de las iniciativas recibidas, para su debido conocimiento."

⁷⁶ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 144.** Las iniciativas presentadas podrán ser leídas en dos sesiones diferentes; primero en la que fueren presentadas y después en la que disponga la Mesa Directiva del Congreso, salvo disposición especial que señale otro trámite.



186. Después de la segunda lectura o de su dispensa, la Asamblea determinará si se toma en consideración la iniciativa correspondiente, caso en el cual se turnará a la Comisión que corresponda para su estudio.⁷⁷

187. Dictámenes. Salvo dispensa aprobada por la Legislatura, ninguna iniciativa podrá ser sometida a consideración del Congreso sin antes haber sido examinada y dictaminada por la Comisión o Comisiones correspondientes, quienes tendrán un plazo de seis meses para ello, salvo las iniciativas que propongan nuevos cuerpos normativos.⁷⁸

188. Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Una vez firmados los dictámenes por esa mayoría, se imprimirán junto

"Cuando el texto de la iniciativa se haya distribuido con anticipación, podrá ser tramitada con una sola lectura con la aprobación de la Asamblea.

"Cuando se trate de iniciativas sumamente voluminosas, el presidente puede someter al Pleno la determinación de sustituir la lectura, por la entrega de un tanto de la iniciativa impresa, para que cada legislador la estudie. La votación de este acuerdo será económica.

"En el caso de iniciativas de pensiones, serán tramitadas con una sola lectura y de tomarse en consideración se turnarán a la comisión que corresponda."

Artículo 145. El día de la segunda lectura podrá exponer su autor, si lo tuviere a bien, o uno de ellos si fueren varios, los fundamentos que las apoyan, y podrán hablar una sola vez el autor de ella en pro y un miembro de la Cámara en contra. Estas prerrogativas no son extensivas a los simples ciudadanos que hagan uso del derecho de iniciativa.

"Podrá dispensarse la segunda lectura, siempre que la Cámara lo acuerde, a petición de algún Diputado, conforme a los requisitos para la dispensa de trámites."

⁷⁷ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

Artículo 146. Inmediatamente después de la segunda lectura, si la hubiere o en caso de su dispensa, se interrogará a la Cámara, si se toma o no en consideración la iniciativa; si la resolución fuere afirmativa se pasará a la comisión que corresponda y si fuese negativa, se tendrá por desechada y no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones."

⁷⁸ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

Artículo 143. Ninguna iniciativa se someterá a la consideración del Congreso sin que antes haya sido examinada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes. Esta exigencia podrá dispensarse por la Legislatura en los términos previstos por esta ley.

"Previo acuerdo de la Cámara, se podrá dar difusión a las iniciativas, dictámenes y proposiciones acerca de un asunto de interés general."

Artículo 147. ...

"Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la comisión o las comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la Comisión o Comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de ley que propongan nuevos cuerpos normativos."



con los votos particulares si los hubiere y **se entregarán a los diputados en la sesión correspondiente.**⁷⁹ Los dictámenes tendrán dos lecturas en diferentes sesiones, pero **dispensándose la segunda lectura**, se pondrá a discusión en la misma sesión.⁸⁰

189. Discusiones. Cuando menos tres días antes de la discusión de las leyes o decretos, o con la oportunidad necesaria, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, **o a los Ayuntamientos en sus respectivos casos**, a fin de que, si lo estiman conveniente, envíen un representante para que con voz, pero sin voto, forme parte de las discusiones.⁸¹

190. No podrá ser puesto a discusión ningún proyecto de ley sin que previamente se hayan repartido a los diputados las copias que contengan el dictamen.⁸²

⁷⁹ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 150.** Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Cuando adopto de sus miembros disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su voto particular."

"**Artículo 152.** Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere y se entregarán a los diputados en la sesión correspondiente."

⁸⁰ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 158.** Los dictámenes que emitan las Comisiones tendrán dos lecturas en diferentes sesiones, pero dispensándose la segunda lectura se pondrá a discusión en la misma sesión."

"Cuando se trate de dictámenes sumamente voluminosos, el presidente puede someter al Pleno la determinación de dispensar ya sea la primera o segunda lectura, sustituyendo la lectura, por la entrega de un tanto del dictamen impreso, para que cada legislador lo estudie. La votación de este acuerdo será económica."

⁸¹ **Constitución Política del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 46.** Todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales:

"I. Tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un Representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones."

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa

"**Artículo 163.** ...

"Tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, o con la oportunidad necesaria, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos, en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante para que con voz, pero sin voto, tome parte de las discusiones."

⁸² **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 164.** No podrá ser puesto a discusión ningún proyecto de ley o decreto sin que previamente se hayan repartido a los diputados las copias que contengan el dictamen. Llegado el momento de



En la discusión del dictamen no podrá hacerse más de una moción suspensiva, la cual se tendrá por desechada en caso de no ser aprobada.⁸³

191. Quorum y votaciones. Para que haya sesión, se necesita la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados.⁸⁴

192. Todas las votaciones, de cualquier clase, se verificarán a mayoría absoluta de votos de los diputados presentes, salvo que la Constitución o la ley orgánica dispongan otra forma.⁸⁵ En caso de la votación de un proyecto de ley o decreto, se deberá tomar votación nominal.⁸⁶

193. Remisión al Ejecutivo del Estado para formular observaciones. Una vez aprobado un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo del Estado para formular observaciones, las cuales deberán hacerse dentro de los primeros ocho días útiles contados a partir de la fecha en que lo reciba, salvo el caso en que en el transcurso de dicho plazo el Congreso cierre sus sesiones.

194. En caso de haberse formulado las observaciones en el plazo para ello, el Congreso podrá ratificar el proyecto de ley o decreto o, en su caso, aprobar las

la discusión se leerá el dictamen de la Comisión y una vez concluido el presidente declarará: 'Está a discusión el dictamen'."

⁸³ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 182.** En la discusión del dictamen no podrá hacerse más de una moción responsiva."

"**Artículo 183.** Presentada por escrito una moción suspensiva se leerá sin otro requisito que oír a su autor si la quisiera fundar, o a cualquiera otro de los diputados, luego de lo cual en votación económica se preguntará a la Cámara si se toma en consideración; en caso de negativa, se tendrá por desechada y en caso de afirmativa se discutirá y votará en el acto."

⁸⁴ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 117.** Para que haya sesión se necesita la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados."

⁸⁵ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 208.** Todas las votaciones de cualquier clase, se verificarán a mayoría absoluta de votos con los diputados que se encuentren presentes en el momento de la votación, si forman *quórum*, a no ser en aquellos casos en que la Constitución o esta ley señalen otra forma."

⁸⁶ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 193.** La votación nominal se llevará a cabo utilizando el Sistema Electrónico de Asistencia y Votación.

"Las votaciones nominales se realizarán en los casos siguientes:

"I. Cuando se vote un proyecto de ley o decreto ya sea en lo general o en lo particular; ..."



modificaciones propuestas, siempre que, en cualquiera de los casos, se cuente con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. El nuevo dictamen será leído y discutido con las mismas formalidades pero limitándose únicamente a lo desechado o modificado. En ambos supuestos, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.⁸⁷

195. Dispensa de trámites. Podrán dispensarse todos o cualquiera de los trámites formales que debe seguir un proyecto de ley o iniciativa, siempre que exista solicitud verbal o escrita. Su discusión versará sobre la urgencia u obvia resolución del asunto.⁸⁸

⁸⁷ Constitución Política del Estado de Sinaloa

"Artículo 46. Todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales: ...

"III. Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.

"IV. Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo periodo de sesiones.

"V. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes, a aquel en que lo recibió, para que se estudie nuevamente; más si el Congreso lo ratifica por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, pasará de nuevo el proyecto al Ejecutivo, para su inmediata promulgación.

"VI. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación."

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa

"Artículo 209. Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto se remitirá al Ejecutivo del Estado, quien si no tuviere observaciones que hacer lo promulgará inmediatamente."

"Artículo 210. Devuelta la ley o decreto por el Ejecutivo con observaciones, en todo o en parte, volverá el expediente a la Comisión para que en vista de ella examine de nuevo el asunto y emita su parecer."

"Artículo 211. El nuevo dictamen de la Comisión será leído y discutido con las mismas formalidades que el primero pero concretándose la discusión solamente a las observaciones hechas."

Artículo 212. Para ratificar un proyecto de ley o de decreto devuelto por el Ejecutivo con observaciones, o aprobar éstas, se requiere el voto afirmativo de dos terceras partes de los diputados presentes."

"Artículo 213. Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en ese caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo periodo ordinario de sesiones."

⁸⁸ Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa

"Artículo 214. Para que se dispensen los trámites que debe correr un proyecto de ley o iniciativa, se necesita proposición verbal o escrita, en que se pida a la Cámara la dispensa expresándose los trámites cuya dispensa se solicita, o si se pide la de todos."



C. Procedimiento legislativo del decreto impugnado.

196. A partir de las constancias que integran el expediente en que se actúa, así como de los datos que se obtuvieron de la página electrónica del Congreso del Estado de Sinaloa, cuyo contenido debe considerarse como un hecho notorio,⁸⁹ el procedimiento legislativo de la ley impugnada se desarrolló de la siguiente manera:

197. Iniciativas. El procedimiento legislativo que culminó con la promulgación del decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa inició con diversas iniciativas presentadas por diversos diputados de la mayoría de las distintas fuerzas políticas de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, así como por un ciudadano, en materia de seguridad social de los integrantes de las corporaciones policiales y municipales y de sus beneficiarios.

198. Registro de las iniciativas. La Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior determinó que las iniciativas cumplieran con los requisitos previstos en ley, por lo que aquéllas fueron turnadas a la Comisión de Seguridad Pública del Congreso del Estado.⁹⁰

199. Primera lectura y dispensa de la segunda lectura de las iniciativas. Como se advierte de la página oficial del Congreso del Estado de Sinaloa, después de su registro, a todas las iniciativas correspondientes se les dio primera lectura, dispensándose su segunda lectura por unanimidad de votos.⁹¹

"**Artículo 215.** La proposición podrá ser puesta a discusión, la que versará sobre la urgencia u obvia resolución de la ley o decreto de que se trate, pudiendo hablar dos diputados en pro y dos en contra."

"**Artículo 216.** Si se otorgara la dispensa de todos los trámites el proyecto de ley será puesto inmediatamente a discusión en lo general y en lo particular."

"**Artículo 217.** Podrán dispensarse todos o cualquiera de los trámites formales previstos en esta ley."

⁸⁹ En términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la jurisprudencia **P.J. 74/2006**, cuyos rubro y datos de localización son los siguientes: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.", Registro digital: 174899. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novenia Época», Tomo XXIII, junio de 2006, página 963.

⁹⁰ Como se acredita de las constancias que obran en el expediente en que se actúa.

⁹¹ Sitio consultable en la siguiente liga: <https://www.Congresosinaloa.gob.mx/debates/>

Para pronta referencia, la primera lectura de las iniciativas y la dispensa de su segunda lectura, se llevaron a cabo en las siguientes sesiones:



200. Dictamen. En sesión de tres de junio de dos mil veintiuno, la Comisión de Seguridad Pública emitió proyecto de dictamen en el que propuso reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.⁹²

201. Sesión del Pleno del Congreso. En sesión de tres de junio de dos mil veintiuno, el Congreso del Estado, una vez verificado el *quorum* para sesionar,⁹³ dio la primera lectura al dictamen que reforma diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

202. Posteriormente, por mayoría de votos, se desechó la moción suspensiva solicitada por uno de los diputados presentes y, por otra parte, ante una

¹ La primera lectura a la iniciativa suscrita por la diputada Rojo Sánchez (que proponía adicionar el artículo 242 Bis a la Ley de Seguridad Pública) se llevó a cabo en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve y la dispensa a su segunda lectura fue aprobada en sesión de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve;

² La primera lectura a la iniciativa suscrita por la diputada Díaz Quiñónez y el ciudadano C. Víctor Antonio Corrales Burgueño (que proponían reformar la fracción I del artículo 34, el segundo párrafo del artículo 35 y el primer párrafo del artículo 41 de la Ley de Seguridad Pública) se llevó a cabo en sesión de tres de marzo de dos mil veinte y la dispensa a su segunda lectura fue aprobada en sesión de doce de marzo de dos mil veinte;

³ La primera lectura y la dispensa de la segunda lectura a la iniciativa suscrita por el diputado González Sánchez (que proponía adicionar un párrafo al artículo 35 y 44 Bis a la Ley de Seguridad Pública y derogar el artículo cuarto transitorio del Decreto 367) se llevaron a cabo en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.

⁴ La primera lectura y la dispensa de la segunda lectura a la iniciativa suscrita por el diputado González Sánchez (que proponía adicionar un párrafo a la fracción V del artículo 35 y un párrafo a la fracción V del artículo 198 de la Ley de Seguridad Pública) se llevaron a cabo en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno.

⁵ La primera lectura y la dispensa de la segunda lectura a la iniciativa suscrita por la diputada y los diputados del Grupo Parlamentario Morena, Partido del Trabajo y sin partido (que proponían reformar el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública) se llevaron a cabo en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

⁶ La primera lectura a la iniciativa suscrita por las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (que proponían adicionar el artículo 46 Bis a la Ley de Seguridad Pública del Estado) se llevó a cabo en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno y la dispensa a su segunda lectura fue aprobada en sesión de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno.

⁹² El dictamen fue firmado por la mayoría requerida por el artículo 150 de la Ley Orgánica del Congreso, pues en la copia que obra en el expediente en que se actúa se advierten las firmas de cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Seguridad Pública.

⁹³ A dicha sesión acudieron treinta y ocho de los cuarenta diputados integrantes del Congreso del Estado.



solicitud para ese efecto, se dispensaron la totalidad de los trámites restantes y se puso a discusión el dictamen correspondiente. Sometido a discusión el dictamen en lo general y en lo particular, se tuvo por aprobado. En consecuencia, se ordenó la expedición del decreto correspondiente.⁹⁴

203. Observaciones del Ejecutivo del Estado. Mediante escrito recibido el once de junio de dos mil veintiuno en el Congreso del Estado, el gobernador del Estado de Sinaloa devolvió el Decreto Número 645 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, con las siguientes observaciones:

- **Primero.** El Congreso del Estado debe presentar una nueva propuesta en la que se incluya un estudio actuarial en el que se establezca, entre otras cuestiones, a la población que podrá resultar beneficiada, las características de las prestaciones otorgadas por la reforma, el monto de las reservas de las pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial a valor presente. Además, conforme lo exige el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, deberá incluirse en el dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto así como la fuente de ingresos con la que se habrá de cubrir el nuevo gasto.

- **Segundo.** El artículo segundo transitorio del decreto vulnera lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal, pues con él se pretende regular los hechos o situaciones jurídicas ocurridos antes de su vigencia, lo que significa que dicha reforma tendrá efectos retroactivos en perjuicio de los entes públicos que otorgan las prestaciones de seguridad social.

204. Turno a Comisión. En sesión de quince de junio de dos mil veintiuno, una vez que se dio lectura al escrito de observaciones remitido por el Ejecutivo del Estado, se ordenó su turno a la Comisión de Seguridad Pública para su análisis.

⁹⁴ Sometido a votación el dictamen en lo general, se obtuvo una mayoría de veintiocho votos a favor y diez en contra por lo que se cumplió con la mayoría absoluta requerida para ello, en términos del artículo 208 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.



205. Reunión de trabajo. Mediante diversos oficios signados por el secretario general del Congreso del Estado de diecinueve de junio de dos mil veintiuno, se invitó a los dieciocho presidentes municipales del Estado de Sinaloa, entre ellos al del Municipio actor,⁹⁵ a la reunión de trabajo que se realizaría con funcionarios del Poder Ejecutivo y del Congreso el veintiuno de junio de dos mil veintiuno, a fin de armonizar el dictamen del Congreso con las observaciones del Ejecutivo Estatal.

206. Como se desprende de las pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado, a dicha reunión acudieron diversos funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado, diputados del Poder Legislativo, así como representantes de algunos de los Municipios del Estado, con la finalidad de dialogar sobre el impacto que tendría la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa a nivel estatal y municipal, para poder superar las observaciones realizadas por el gobernador del Estado.⁹⁶

207. De todo lo manifestado, merece destacar, por un lado, la asistencia del director de Egresos del Municipio de Culiacán, Sinaloa, quien manifestó que hasta esa fecha no se había *evaluado el impacto que tendría en lo sucesivo* la reforma pretendida, así como que el Municipio se ha enfrentado con un déficit de elementos de seguridad y con una crisis de jubilaciones de manera anticipada;⁹⁷ y, por otra parte, que al finalizar la reunión se acordó que los Ayuntamientos remitirían, a más tardar el treinta de junio siguiente, el impacto que en su presupuesto tendría la legislación propuesta, a fin de reunirse nuevamente.⁹⁸

⁹⁵ Mediante oficio número CES/SG/E-1134/2021 de diecinueve de junio de dos mil veintiuno, sin que obre algún sello o anotación que acredite su recepción. Dicha invitación fue reiterada en el correo enviado al presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, el diecinueve de junio de dos mil veintiuno en el cual, según se manifiesta en el cuerpo del correo, se adjuntó el dictamen del Congreso, así como las observaciones del Poder Ejecutivo.

⁹⁶ Entre las pruebas que fueron presentadas por el Poder Legislativo en su informe, contenidas en un disco compacto y **las cuales no fueron objetadas**, se encuentra un audio con número 150724_1955, cuya reproducción acredita lo que se retoma en la presente sentencia de la reunión de trabajo de veintiuno de junio de dos mil veintidós.

⁹⁷ Manifestaciones que pueden consultarse a partir del minuto cincuenta con cincuenta y seis segundos hasta el minuto cincuenta y dos con treinta y seis segundos de la reproducción del audio contenido en el disco compacto que fue ofrecido como prueba.

⁹⁸ Manifestaciones que pueden consultarse a partir de la hora con diecinueve minutos hasta la hora con diecinueve minutos y treinta y cinco segundos de la reproducción del audio contenido en el disco compacto que fue ofrecido como prueba.



208. Ahora, con independencia de que no exista constancia en el expediente ni este Tribunal Pleno cuente con dato alguno que acredite la celebración de una reunión posterior, lo cierto es que sí se acredita que, derivado de lo acordado en dicha reunión de trabajo, algunos Municipios manifestaron lo que estimaron conveniente, la mayoría de ellos en relación con el impacto que la reforma tendría en su presupuesto,⁹⁹ mientras que el secretario de Administración y Finanzas, mediante el oficio SAF-DS-135/2021 de treinta de junio de dos mil veintiuno, envió al secretario general del Congreso del Estado el informe de la estimación sobre el impacto presupuestario que tendrían las reformas a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

209. Dictamen sobre las observaciones realizadas. En sesión de seis de julio de dos mil veintiuno, la Comisión de Seguridad Pública emitió proyecto de dictamen en el que propuso reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, cuyo único cambio consistió en suprimir del artículo segundo transitorio la porción normativa en la que se hacía referencia expresa a la aplicación retroactiva de la pensión.¹⁰⁰

210. Sesión del Pleno del Congreso. En sesión de seis de julio de dos mil veintiuno, una vez verificado el *quorum* para sesionar,¹⁰¹ el Congreso del Estado dio primera lectura al dictamen emitido por la Comisión de Seguridad Pública y, posteriormente, aprobó por unanimidad de votos la dispensa de los trámites restantes, dando como resultado su puesta a discusión.

211. Sucedido lo anterior, después de tres rondas de discusión, se aprobó el dictamen en lo general y en lo particular por unanimidad de votos de los presentes.

⁹⁹ De las constancias que obran en el expediente se encuentra acreditado que los Ayuntamientos de los Municipios de Ahome, Escuinapa y Navolato, manifestaron el impacto que tendría en su presupuesto la aprobación de la ley; mientras que los Ayuntamientos de los Municipios de Badiraguato y Rosario, aun cuando remitieron los escritos correspondientes, no señalaron el importe del impacto presupuestal correspondiente.

¹⁰⁰ El dictamen fue firmado por la mayoría requerida por el artículo 150 de la Ley Orgánica del Congreso, pues obran las firmas de tres de los cinco integrantes de la Comisión de Seguridad Pública.

¹⁰¹ A dicha sesión acudieron treinta y nueve de los cuarenta diputados integrantes del Congreso del Estado.



212. Así, el siete de julio de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el Decreto 645 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

D. Conclusión

213. Conforme a todo lo anterior, y visto el procedimiento legislativo en su integridad, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que en él **no se cometieron violaciones con potencial invalidante.**

214. Como se resaltó con anterioridad, el Municipio actor estima que el procedimiento legislativo del decreto impugnado debe invalidarse toda vez que: al dictamen de la Comisión de Seguridad Pública no se le dio segunda lectura; no se le notificó la intención de la reforma que se pretendía aprobar; no se realizó el estudio actuarial correspondiente; no se le otorgó un plazo *razonable* para defender sus intereses así como para presentar el estudio actuarial correspondiente y, por último, no se cumplió con la garantía de motivación reforzada con la cual debía acreditarse, sobre una base objetiva y razonable, que las modificaciones aprobadas son conforme a las necesidades del Municipio.

215. Intervención municipal. Por cuestión de orden, primero se analizará si resultaba necesario que el Congreso del Estado notificara al Municipio actor la intención de la reforma pretendida. De la misma forma, al ser cuestiones que están íntimamente relacionadas, se estudiará uno de los argumentos formulados en su cuarto concepto de invalidez, consistente en que no se le brindó un plazo *razonable* para defender los intereses del Municipio.

216. Para ello, resulta conveniente recordar que, como se expuso con anterioridad, en términos de los artículos 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y 163, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, mínimo tres días antes de la discusión de leyes y decretos, o con la oportunidad necesaria, el Congreso debe dar aviso al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, o a los Ayuntamientos, **en sus respectivos casos**, a fin de que si lo estiman conveniente envíen un representante para que con voz, pero sin voto, forme parte de las discusiones; sin embargo, en los ordenamientos citados no existe algún otro precepto que señale en qué casos se debe dar la vista respectiva.



217. Por tanto, y a fin de determinar el alcance de la porción normativa "*en sus respectivos casos*", debe retomarse el estudio efectuado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 64/2013,¹⁰² promovida por el Municipio de Ahome, Sinaloa, en la que se tuvo que determinar, entre otras cosas, si resultaba necesaria la intervención municipal en el procedimiento legislativo del decreto por el cual se adicionó un artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

218. En primer lugar, se concluyó que de una interpretación literal y *a contrario sensu* de los referidos preceptos, puede advertirse que el legislador condicionó la intervención de los Ayuntamientos y de los otros Poderes sólo en ciertos supuestos y que, por tanto, no todas las veces en que se vaya a discutir un proyecto de ley o decreto se debe dar la vista correspondiente; empero, ninguna de esas interpretaciones aclara en qué casos debía darse la participación correspondiente.

219. Por el contrario, se señaló que de una interpretación sistemática del artículo 46 de la Constitución Política Local –cuyo contenido se reproduce en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso– en relación con el artículo 45 de la propia Constitución del Estado, puede advertirse que **sólo en los casos en los que la iniciativa es presentada por los Ayuntamientos se les debe dar la participación en las discusiones respectivas**. De esta forma, cobra sentido que la intervención sea exigida "*en sus respectivos casos*", lo que además se robustece si se toma en cuenta que quien presenta la iniciativa es el principal interesado en su aprobación, por lo cual es razonable que sean los mismos sujetos que presentaron la iniciativa a quienes corresponda dar la vista correspondiente para formar parte de las discusiones y defender su propuesta.

220. Aplicando la interpretación al caso en concreto debe declararse **infundado** el argumento expuesto por el Municipio actor, pues como quedó expuesto con anterioridad, el procedimiento legislativo del decreto de reformas

¹⁰² Resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil quince cuyo considerando octavo, relativo a la participación de los Municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo, fue aprobado por mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



a la Ley de Seguridad Pública del Estado fue instado por diversas iniciativas presentadas por diputados de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado y por un ciudadano. De esta manera, no puede sostenerse que el Congreso se encontraba obligado a notificar al Ayuntamiento de Culiacán a fin de que manifestara lo que a su interés conviniera.

221. No pasa inadvertido lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021¹⁰³ en la cual se declaró la invalidez del decreto impugnado por la **omisión de darle participación a los Ayuntamientos** en el procedimiento legislativo respectivo; sin embargo, la diferencia que torna inaplicable ese precedente radica en que en ese asunto y a diferencia de la presente controversia constitucional, la propia normatividad del Estado de Baja California obliga a que, cuando haya de discutirse una iniciativa referida a "*asuntos de carácter municipal*", se llame a los Ayuntamientos a fin de que concurran a la sesión respectiva de las comisiones.

222. Ahora bien, con tal determinación no pretende desconocerse la valía de que en la labor legislativa se propicie un parlamento abierto en el que exista un diálogo con quienes puedan verse afectados, de alguna forma, con la norma que se busca emitir, pues tener tal espacio de interacción favorece a que el resultado legislativo regule de manera eficaz la situación que se pretende regular; sin embargo, tampoco puede perderse de vista la libertad de configuración de la que gozan las Legislaturas Locales para emitir las normas que rigen su actividad y, por ello, en casos como el presente, en los que la normatividad ordena tal participación sólo en algunos casos, esta Suprema Corte no podría excederse en su papel y exigir, como condición misma de validez del actuar legislativo, que se le dé vista al Municipio actor en todos los procedimientos en los que pudieran verse de una u otra manera afectados, aun cuando no haya sido quien presentó la iniciativa correspondiente.

¹⁰³ Resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil veintidós, en la que por mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, se declaró la invalidez del Decreto No. 289, mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California



223. Pero además de las pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa se desprende que, en realidad, sí se hizo del conocimiento de todos los Municipios del Estado de Sinaloa la reforma que se estaba discutiendo en el seno del Congreso del Estado y no sólo eso, sino que se les invitó a formar parte de una reunión de trabajo con el objeto de discutir el impacto que dicha reforma podría tener en sus respectivas poblaciones; reunión a la cual asistió el director de Egresos del Municipio de Culiacán y en la que se acordó un plazo para que remitieran al propio Congreso un escrito en el que manifestaran el impacto que sufrirían en su presupuesto.

224. En ese sentido, se aprecia que en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, el Congreso del Estado de Sinaloa sí motivó a que existiera una interacción entre los Poderes del Estado y los Ayuntamientos, pues se reconoció que todos ellos se verían afectados con el contenido de la nueva reforma.

225. Por ese motivo, tampoco resulta suficiente que se alegue que no se ofreció un *plazo razonable* para que el actor defendiera los intereses del Municipio de Culiacán, pues además de que en la reunión referida no se expresó por parte de ninguno de los asistentes alguna inconformidad sobre el tiempo otorgado para manifestar el impacto de la reforma, se insiste, el Congreso del Estado, en este caso en concreto, pese a que no se encontraba obligado a ello, sí permitió que los Ayuntamientos manifestaran lo que estimaran conveniente, no sólo en la misma reunión de trabajo, sino también en el plazo acordado para ello.

226. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que resultan **infundados** los argumentos con los cuales el Municipio actor sostiene que el procedimiento legislativo resulta inválido por no habersele notificado la intención de la reforma, así como el relativo a que no se le brindó un plazo razonable para que defendiera los intereses del Municipio.

227. Dispensa a la segunda lectura. En otro tenor, el Municipio actor combate que al dictamen correspondiente no se le dio segunda lectura.

228. Para analizar su planteamiento, es necesario recordar que en términos del marco normativo que rige el actuar del Congreso del Estado de Sinaloa, por regla general, todos los dictámenes tendrán dos lecturas en sesiones diferentes, salvo que se dispense la segunda de ellas, supuesto en el cual se pondrá a



discusión en la misma sesión. Además, en la Ley Orgánica del Congreso del Estado se prevé que las discusiones sobre la dispensa de trámites **versará sobre la urgencia u obvia resolución del asunto.**

229. Del análisis sistemático de dichas disposiciones puede advertirse que si bien resulta posible dispensar el trámite relativo a la segunda lectura de un dictamen, no basta con que sea aprobada por la mayoría absoluta que señala la ley, sino que es necesario justificar el carácter de urgente u obvia resolución del asunto.

230. En el caso, los extremos ordenados por la normatividad aplicable no fueron cumplidos, pues en las sesiones de tres de junio y seis de julio, ambas de dos mil veintiuno, no se ofrecieron razones para justificar la dispensa de la segunda lectura de los dictámenes que finalmente fueron aprobados. Lo anterior se acredita con el Diario de Debates, conforme a la siguiente transcripción:

"Acta de la Sesión Pública Ordinaria presencial celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día jueves 3 de junio de 2021 ...

"10. Primera lectura de dictamen que reforma diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa. ...

"Una vez dada la primera lectura a este dictamen, el diputado **Abraham Isui Vázquez Apodaca**, desde su curul hizo uso de la palabra y dijo: diputada presidenta, con fundamento en lo que disponen los artículos 158 y 214 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, me permito proponer **la dispensa de todos los demás trámites** y se ponga a discusión el dictamen que reforma diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

"La diputada **presidenta** dijo: Habiéndosele dado primera lectura a este dictamen, existe la propuesta del diputado Abraham Isui Vázquez Apodaca, a efecto de que se dispensen todos los trámites y se ponga a discusión; quienes estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo.

"Las diputadas y los diputados procedieron a votar de manera económica, votando la mayoría por la afirmativa.



"La diputada **presidenta** dijo: **Por mayoría se aprueba la dispensa de la segunda lectura y de todos los demás trámites a este dictamen, por lo que procede ponerlo a discusión.**"¹⁰⁴

"Acta de la Sesión Pública Ordinaria virtual celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día martes 6 de julio de 2021 ...

"12. Primera lectura de dictamen de reformas y adiciones a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa y de sus observaciones. ...

"Una vez dada la primera lectura, el diputado **Fernando Mascareño Duarte**, desde su espacio hizo uso de la palabra y dijo: diputada presidenta, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 158 y 214 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, me permito proponer **la dispensa de todos los demás trámites** y se ponga a discusión el dictamen de reformas y adiciones a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa y de sus observaciones.

"La diputada **presidenta** dijo: Habiéndosele dado primera lectura a este dictamen, existe la propuesta del diputado Fernando Mascareño Duarte, a efecto de que se dispensen todos los demás trámites; por lo que en votación económica se pregunta si se aprueba tal dispensa, quienes estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo.

"Las diputadas y los diputados procedieron a votar de manera económica, votando todos por la afirmativa.

"La diputada presidenta dijo: **Por unanimidad se aprueba la dispensa de todos los demás trámites a este dictamen, por lo que procede ponerlo a discusión.**"¹⁰⁵ (énfasis añadido)

¹⁰⁴ Para pronta referencia, el acta de la sesión de tres de junio de dos mil veintiuno puede consultarse en la siguiente liga: https://gaceta.Congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_1165.pdf

¹⁰⁵ Para pronta referencia, el acta de la sesión de seis de julio de dos mil veintiuno puede consultarse en la siguiente liga: https://gaceta.Congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_1174.pdf



231. Ahora bien, antes de emprender el estudio que corresponde, debe aclararse que si bien del Diario de Debates se desprende que se dispensaron *todos los demás trámites legislativos* a fin de poner a discusión el dictamen correspondiente –tanto el primero como el que se emitió con motivo de las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo del Estado– lo cierto es que el único trámite restante era, precisamente, su segunda lectura, ya que si bien de las constancias que obran en el expediente se desprende que el mismo día en que la Comisión de Seguridad Pública emitió los dictámenes correspondientes fue que se pusieron a discusión ante el Pleno del Congreso, lo cierto es que la normatividad aplicable no exige que el dictamen sea distribuido, publicado o incluido en el orden del día con alguna anticipación, pues en la Ley Orgánica del Congreso sólo se prevé que los dictámenes deben entregarse, junto con los votos particulares, si los hubiere, en la sesión correspondiente.¹⁰⁶

232. De esta manera, toda vez que fueron emitidos los dictámenes por la Comisión a la cual fueron turnadas las iniciativas correspondientes y los cuales tuvieron la primera lectura que exige la ley, puede concluirse que el único trámite restante y, por tanto, el único que fue dispensado, fue su segunda lectura.

233. Sentado ello, debe decirse que es cierto que en diversos asuntos este Tribunal Pleno ha estimado que la falta de justificación de la dispensa de trámites constituye una violación con potencial invalidante; sin embargo, dicho criterio no constituye una regla que deba ser aplicada de manera automática en todos los asuntos en que se presente dicha circunstancia, sino que debe ser valorada analizando el contexto de cada uno de los procedimientos que se analizan, a fin de determinar si las violaciones ocurridas afectaron las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa.

234. A fin de corroborar lo dicho, a continuación, se invocan algunos de los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que lo anterior se puede ejemplificar.

¹⁰⁶ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"Artículo 152. Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere y se entregarán a los diputados en la sesión correspondiente."



235. En la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006,¹⁰⁷ este Tribunal Pleno consideró que el procedimiento legislativo que culminó con el decreto impugnado transgredía los principios de legalidad y democracia deliberativa, esencialmente, porque las irregularidades detectadas se proyectaron sobre las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria, en un contexto marcado por la urgencia de la tramitación del asunto. En efecto, en ese asunto, desde que se presentó la iniciativa, todos los trámites fueron dispensados (incluyendo el dictamen) bajo un carácter de urgencia que no fue motivado, y en esa misma sesión se sometió a discusión y votación, quedando aprobada por una mayoría.

236. Derivado de ello, se concluyó que, en ese caso específico, la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria *"sí impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. Lo anterior, porque, como se relató, el mismo día en que se presentó, fue que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que no sea posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pueda ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo"*.

237. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2016,¹⁰⁸ este Tribunal Pleno se encontró con una problemática similar, pues en ese asunto el dictamen impugnado se presentó ante la Dirección de Procesos Legislativos minutos después de su aprobación por la Comisión, lo que

¹⁰⁷ Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

¹⁰⁸ Resueltas en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta en funciones Luna Ramos.



se estimó contrario al derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas *"debido a que no puede sostenerse que los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen que fue aprobado hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria"*.

238. Además, se consideró que no resultaba posible afirmar que el asunto fue suficientemente discutido por parte de los integrantes del Congreso, toda vez que como fue manifestado por varios de ellos, muchos desconocían su contenido, y sin que se advirtiera una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen como un asunto urgente a ser tratado.

239. Por último, y para mencionar uno de los precedentes más recientes, en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020,¹⁰⁹ este Tribunal Pleno consideró que, además del incumplimiento a las reglas de votación, en el procedimiento legislativo del decreto impugnado no se dio a conocer el dictamen correspondiente con la anticipación prevista en la ley, toda vez que fue durante el trámite de la misma sesión en que se presentó tanto la iniciativa como el dictamen ante el Pleno del Congreso; y que, aunque fue calificado de urgente y obvia resolución, el Congreso no realizó ningún tipo de motivación al respecto.

240. De la misma manera, se explicó que no obstaba el hecho de que la modificación al orden del día fuera aprobada por una mayoría, pues esa circunstancia generaba una falta de certeza sobre distintos aspectos. Primero, no podía saberse si el dictamen se publicó o no en el portal de Internet, aspecto que tenía gran relevancia para el procedimiento, pues no existía certeza si las minorías legislativas contaron o no con dicho documento previo a su discusión; y,

¹⁰⁹ Resueltas en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de no reunir la mayoría calificada, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



segundo, incluso suponiendo que el dictamen fue entregado con una suficiencia necesaria, la modificación al orden del día no fue acompañada de ningún tipo de motivación e incluso existió oposición a dicha calificativa.

241. Esos son algunos ejemplos en los que la falta de justificación en la dispensa de los trámites legislativos, se han considerado como violaciones con potencial invalidante. Ahora cabe considerar otros precedentes en los que, pese a existir dichas circunstancias, este Tribunal Pleno ha concluido la validez del procedimiento legislativo.

242. En las acciones de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015,¹¹⁰ esta Suprema Corte consideró que si bien se solicitó la dispensa de trámite de distribución del dictamen que culminó con uno de los decretos impugnados, así como para dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, y que no se justificó alguna causa de urgencia notoria, lo cierto es que dicha circunstancia no tenía el potencial de invalidar el procedimiento *"puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite, lo cual hace evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma, lo que se corrobora posteriormente cuando después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo tampoco ningún diputado hace uso de la palabra"*.

243. En un asunto más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021,¹¹¹ este Tribunal Pleno, entre otras cuestiones,

¹¹⁰ Resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince en las que, en relación con el tema 1, relacionado con las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Política del Estado de Baja California, existió mayoría de siete votos de la Ministra y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán en cuanto a reconocer su validez.

¹¹¹ Resueltas en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, en la que se reconoció la validez del procedimiento legislativo impugnado por mayoría de ocho votos de la Ministra y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá en contra de los párrafos del veintidós al veintiséis, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del ciento dieciséis al ciento dieciocho, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



consideró que el procedimiento legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado¹¹² resultó válido, entre otras razones, por lo siguiente.

244. Entre los argumentos que hicieron valer los accionantes, se encontraba el relativo a que en las etapas de dictamen y discusión ante la Cámara de Diputados se violaron los principios básicos de deliberación democrática toda vez que el dictamen fue puesto a votación con dispensa de todos los trámites, sin que se hubiera motivado la urgencia para llevar a cabo su discusión. En respuesta a ello, esta Suprema Corte consideró que si bien resultó cierto que se cometieron tales violaciones, lo cierto es que no tenían el potencial de invalidar el procedimiento legislativo, en esencia, porque además de que *"la dispensa de trámite fue convalidada por la Asamblea, pues en ella se consultó, en votación económica, si se autorizaba que se sometiera a discusión y votación de inmediato el dictamen de mérito, obteniéndose una votación mayoritaria por la afirmativa."*, de la discusión respectiva podía advertirse que todos tenían un claro conocimiento sobre los puntos que se sometieron a debate.

245. Pues bien, realizar esta comparativa de asuntos resulta útil en el presente, pues deja claro que el análisis del procedimiento legislativo debe realizarse en su propio contexto y que, en dicho examen, deben tomarse en cuenta distintos elementos que permitan evidenciar si la falta de justificación de la dispensa de algún trámite en realidad trascendió a la calidad democrática con la cual debe desarrollarse la actividad legislativa; situación que, como se adelantó, no se actualiza en el presente caso, por lo siguiente.

246. En primer lugar, hay que recordar que las iniciativas que motivaron y culminaron con la emisión del decreto impugnado fueron presentadas por los diputados de casi todas las fuerzas parlamentarias del Congreso.¹¹³ En total,

¹¹² El decreto impugnado en aquel asunto lo fue el "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley de Amparo; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹¹³ Las iniciativas fueron presentadas, respectivamente, por integrantes del Partido de Morena, del Partido Sinaloense, del Partido del Trabajo, del Partido Revolucionario Institucional, así como por diputados sin partido.



las distintas iniciativas fueron impulsadas por treinta y dos de los cuarenta diputados que integran el Congreso del Estado de Sinaloa.

247. En ese sentido, no puede afirmarse que los diputados no conocían la materia del dictamen, al menos en lo que respecta a las iniciativas que sus propias fuerzas parlamentarias presentaron, mientras que por lo que hace a las restantes iniciativas presentadas por sus Colegisladores, como se expuso anteriormente, de la página del Congreso del Estado puede advertirse que todas ellas fueron leídas en una sesión previa a su turno ante el Pleno del Congreso, mientras que su segunda lectura fue dispensada, en todos los casos, por unanimidad de votos de los presentes.

248. Esas circunstancias resultan relevantes si se les adminicula con el hecho de que la Comisión de Seguridad Pública del Congreso del Estado de Sinaloa dictaminó de manera favorable las iniciativas presentadas pues, en su mayoría, los cambios que se realizaron no significaron una modificación en la finalidad pretendida, sino que incluso ampliaron la protección solicitada. Lo anterior puede acreditarse con el cuadro comparativo siguiente:

Iniciativa	Texto propuesto	Dictamen ¹¹⁴
Presentada por la diputada Mariana de Jesús Rojo Sánchez del Partido de Morena.	" Artículo único: ..." " Artículo 242 Bis. En términos de esta ley se atribuye proveer de los siguientes servicios a quienes se encuentran en formación dentro del Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública:	" Artículo 242 Bis. El instituto garantizará a quienes se encuentran en formación dentro del mismo, los siguientes beneficios: "I. Obtención de servicios médicos; "II. Seguro de vida; y

¹¹⁴ Salvo por lo que hace al artículo segundo transitorio, ningún artículo sufrió una modificación en el segundo dictamen emitido con motivo de las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal, el cual fue aprobado por unanimidad de los legisladores presentes en la sesión de 6 de julio de 2021, por lo que el contenido plasmado en la tabla comparativa, salvo el transitorio mencionado, constituye el que finalmente fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el siete de julio de dos mil veintiuno.



	<p>"I. Servicios de seguridad social;</p> <p>"II. Obtención de servicios médicos;</p> <p>"III. Seguro de vida; y</p> <p>"IV. Percibir un apoyo económico digno durante su estadía en la academia."</p>	<p>"III. Percibir un apoyo económico digno durante su estadía en el instituto."</p>
<p>Presentada por la diputada Jesús Angélica Díaz Quiñónez del Partido Sinaloense y el ciudadano Víctor Antonio Corrales BURGUEÑO.</p>	<p>"Artículo primero: ..."</p> <p>"Artículo 34. ..."</p> <p>"I. Percibir un salario digno, el cual se incrementará, cuando menos, anualmente al mismo tiempo y en la proporción que corresponda, al Índice Nacional de Precios al Consumidor, considerando para tal efecto el correspondiente al mes de enero de cada año: ..."</p> <p>"Artículo 35. ..."</p> <p>"Los pensionados por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez y orfandad y muerte, recibirán los incrementos salariales y prestaciones económicas en los mismos términos que los reciban los servidores públicos en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."</p> <p>"Artículo 41. La pensión por incapacidad parcial o invalidez total permanente se otorgará a quienes se inhabiliten física o mentalmente</p>	<p>"Artículo 34. Son derechos de los integrantes de las instituciones policiales:</p> <p>"I. Percibir un salario digno, el cual se incrementará, cuando menos, anualmente al mismo tiempo y en la proporción que corresponda, al Índice Nacional de Precios al Consumidor, considerando para tal efecto el correspondiente al mes de enero de cada año, más el uno por ciento; ..."</p> <p>"Artículo 35. ..."</p> <p>"Los pensionados por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez y orfandad y muerte, recibirán los incrementos salariales y prestaciones económicas en los mismos términos que los reciban los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."</p>



por causa o como consecuencia de riesgo de trabajo o por su condición laboral en activo, se otorgará pensión al integrante de las corporaciones policiales estatales y municipales de seguridad pública, independientemente de la antigüedad, equivalente al cien por ciento del sueldo básico que hubiese percibido al momento de ocurrir la incapacidad parcial o invalidez total permanente, que le impida el desempeño de sus funciones al cien por ciento de su capacidad."

"Artículo segundo. Se deroga el artículo tercero transitorio del Decreto No. 367, publicado en el P.O. No. 009 del 20 de enero de 2020, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, para quedar como sigue: ..."

"Tercero. Derogado."

"Artículo 41. La pensión por invalidez total permanente se otorgará a los integrantes de las instituciones policiales que se inhabiliten física o mentalmente por su condición laboral en activo, independientemente de la antigüedad que tengan y será equivalente al cien por ciento de la remuneración que perciban al momento de ocurrir la inhabilitación que le impida el desempeño de sus funciones al cien por ciento de su capacidad."

"En caso de invalidez parcial permanente la pensión será equivalente al 50 % de la remuneración que se perciba al momento de ocurrir la causa que la provoque."

"El derecho a percibir las pensiones por invalidez total o parcial nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica extienda el certificado respectivo que acredite los hechos."

"Artículos transitorios. ...

"Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."



<p>Presentada por el diputado Mario Rafael González Sánchez del Partido del Trabajo.</p>	<p>"Artículo único. ..."</p> <p>"Artículo 35. ..."</p> <p>"El pensionado por retiro recibirá los incrementos salariales y prestaciones económicas en los mismos términos que los reciban los servidores públicos en activo, de acuerdo con su plaza y categoría."</p> <p>"Artículo 44 Bis. ..."</p> <p>"La institución de seguridad pública estatal o municipal estará obligada a establecer los porcentajes de aportaciones solidarias entre ambas partes, de acuerdo al tiempo que los elementos hayan laborado en cada institución, de conformidad con lo establecido en esta ley."</p> <p>"Primero ..."</p> <p>"Segundo ..."</p> <p>"Tercero ..."</p> <p>"Cuarto. Derogado."¹¹⁵</p>	<p>"Artículo 35. ..."</p> <p>"Los pensionados por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez y orfandad y muerte, recibirán los incrementos salariales y prestaciones económicas en los mismos términos que los reciban los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."</p> <p>"Artículo 44 Bis. ..."</p> <p>"Los gobiernos estatal y municipales tienen la obligación de determinar los porcentajes de las aportaciones solidarias que les correspondan, en atención a los años de servicios prestados, de conformidad con lo establecido en esta ley, cuando los integrantes de las instituciones policiales hayan laborado en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios; o prestado sus servicios en dos o más Municipios."</p> <p>"Artículos transitorios ..."</p> <p>"Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."</p>
---	---	---

¹¹⁵ En la iniciativa se propuso que se derogara el artículo cuarto transitorio del Decreto Número 367, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, Número 009 del 20 de enero de 2020 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.



<p>Presentada por el Dip. Mario Rafael González Sánchez del Partido del Trabajo.</p>	<p>"Artículo único. ..."</p> <p>"Artículo 34. ..."</p> <p>"V. ..."</p> <p>"Entiéndase por asistencia social y servicios médicos, los que se obtengan por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), según corresponda.</p> <p>Artículo 198. ...</p> <p>"V. ..."</p> <p>"Entiéndase por asistencia social y servicios médicos, los que se obtengan por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), según corresponda."</p>	<p>"Artículo 34. ..."</p> <p>"V. Ser sujetos del régimen de asistencia social para la obtención de servicios médicos, seguro de vida, gastos de funeral y vivienda."¹¹⁶</p> <p>"Se entenderá por asistencia social y servicios médicos, para los efectos de esta ley, los que se obtengan por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), según corresponda; y, ..."</p> <p>"Artículo 198. ..."</p> <p>"V. Contar con los servicios de seguridad social que el Gobierno Estatal y Municipales establezcan en favor de los servidores públicos, de sus familiares o personas que dependan económicamente de ellos, en los términos dispuestos por la fracción V del artículo 34 de esta ley; ..."</p>
<p>Presentada por diputadas y diputados del Partido Morena y Partido del Trabajo, así como diputados sin partido.¹¹⁷</p>	<p>"Artículo único. ..."</p> <p>"Artículo 37. Cuando algún agente de las corporaciones policiales en el Estado</p>	<p>"Artículo 37. Cuando fallezca algún integrante de las instituciones policiales, sus beneficiarios recibirán una pensión del cien por ciento</p>

¹¹⁶ Si bien la fracción V del artículo 34 forma parte del decreto impugnado, tal redacción no fue propuesta por la iniciativa respectiva, puesto que ya gozaba de tal redacción previo al siete de julio de dos mil veintiuno.

¹¹⁷ Diputados y diputadas José Rosario Romero López, Ismael Álvarez Ruelas, Abraham Isuí Vázquez Apodaca, Juan Ramon Torres Navarro, Beatriz Adriana Zárate Valenzuela, Mirtha Yesenia Rivera



o Municipios fallezca, sus beneficiarios recibirán una pensión del cien por ciento de su sueldo básico que hubiese percibido al momento de que ocurra el deceso. Dicha pensión se otorgará independientemente de la causa que provoque el deceso y de la antigüedad laboral con la que contaba el agente fallecido.

"Los servicios médicos se seguirán otorgando a los beneficiarios de los agentes fallecidos por el tiempo establecido en esta ley y en las condiciones pactadas en el régimen de asistencia social que gocen.

Transitorios ...

"**Artículo segundo.** Se derogán el artículo tercero transitorio, del Decreto No. 367, publicado en el P.O. No. 009, el día 20 de enero de 2020 y las demás disposiciones que se opongan al presente decreto."

"**Artículo tercero.** Las personas que antes de la entrada en vigor de este decreto, acrediten el fallecimiento de

de la remuneración que hubiese percibido al momento de que ocurra el deceso, conforme al tabulador que corresponda. Dicha pensión se otorgará independientemente de la causa de muerte y de la antigüedad laboral con la que contaba el agente fallecido.

"Los servicios médicos se seguirán otorgando a los beneficiarios de los integrantes de las instituciones policiales fallecidos, por el tiempo establecido en esta ley y en las condiciones pactadas en el régimen de asistencia social que gocen.

"Los beneficiarios que cuenten con una pensión por muerte tendrán derecho a la homologación de la pensión con relación a la remuneración que reciben los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."

"Artículos transitorios ...

"**Segundo.** Las personas que acrediten el fallecimiento

Ruelas, Andrés Gilberto Rodelo Cárdenas, Apolinar García Carrera, Graciela Grijalva Castro, Jesús Ramón Monreal Cázares, Jesús Víctor Manuel Calderón Cabanillas, Merced Rojas Luna, Ana Hermelinda Noverola Rendón, José Antonio Crespo López, Graciela Domínguez Nava, Yeraldine Bonilla Valerde, Horacio Lora Oliva, Mariana de Jesús Rojo Sánchez, Edgar Bazarra Castillo, Florentino Vizcarra Flores, Gonzalo Camacho Angulo, Edgar Augusto González Zatarain.



algún miembro de las corporaciones policiales en el Estado y que son beneficiarios del mismo, se les otorgará la pensión en los términos a que se refiere el artículo 37 de este decreto en tanto que se les aplicará dicha disposición de manera retroactiva en su beneficio y con base a la interpretación más amplia atento al principio pro persona establecido en el diverso artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

de algún integrante de las instituciones policiales y que son beneficiarios del mismo, ocurrido antes de la entrada en vigor de este decreto, se les otorgará la pensión homologada y actualizada en los términos a que se refiere el artículo 37, de manera retroactiva atento a la interpretación a contrario sensu en su favor y con base a al principio pro-persona bajo una interpretación más amplia que mayor beneficio les otorgue, atento a lo dispuesto en los artículos 1o. y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹⁸

"De igual manera se aplicará la homologación para aquellos beneficiarios que antes de la entrada en vigor de este decreto ya contaban con una pensión por muerte, pero que en dicha fecha aún no esté actualizada en los términos del párrafo tercero del artículo 37."

"Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."

¹¹⁸ La porción normativa subrayada fue suprimida en el segundo dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, emitido con motivo de las observaciones hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.



Presentada por diputadas y diputados del Partido Revolucionario.¹¹⁹

"Artículo 46 Bis. De igual forma, la defunción de los integrantes de las corporaciones policiales en servicio activo, dará derecho a sus beneficiarios al pago de una pensión por muerte, cuando los agentes, al fallecer, hayan tenido menos de 15 años de servicio, pero más de un año de servicio, para lo cual se otorgará a sus beneficiarios una pensión por muerte equivalente al 40 % del sueldo básico que el agente hubiese percibido al momento de ocurrir el fallecimiento, misma que en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo general vigente en el Estado al momento de su otorgamiento, y que será pagadera a partir de la fecha de solicitud de pensión."

"Quienes suscribieron la iniciativa manifestaron que la pensión por muerte por el fallecimiento de algún integrante por causas de muerte natural o que no tengan relación con el cumplimiento de su deber se encontraba condicionada a que el fallecido tuviera una antigüedad mayor de 15 años; razón por la cual se propuso que para que procediera tal pensión se exigiera únicamente un año de servicio.

"Así, si bien en el decreto no se incluyó el artículo propuesto, la finalidad se cumple con lo dispuesto en el artículo 37, pues con independencia de la diferencia en el monto, en él se estableció que dicha pensión se otorgará independientemente de la causa de muerte y de la antigüedad laboral."

249. Como puede advertirse, la Comisión de Seguridad Pública coincidió, **en lo esencial**, con lo que propusieron quienes suscribieron las iniciativas correspondientes; en ese sentido, no podría afirmarse, con lo que se ha dicho hasta este momento, que la materia del dictamen sometido a discusión en la sesión de tres de junio de dos mil veintiuno era desconocida por los integrantes del Congreso.

250. Ahora bien, este Tribunal Pleno no deja de advertir que, en la sesión referida, previo a someter a votación la dispensa a la segunda lectura, la dipu-

¹¹⁹ Diputados y diputadas Sergio Jacobo Gutiérrez, Ana Cecilia Moreno Romero, Yuriel Karely Gámez Peñuñuri, Jorge Rodríguez Ayala, Dora Fernanda Ayón Sánchez, Mónica López Hernández, Elva Margarita Inzunza Valenzuela y Jesús Armando Ramírez Guzmán.



tada Yuriel Karely Gámez Peñuñuri presentó una moción suspensiva, la cual fue desechada. Sobre ella, si bien en el escrito correspondiente no se expresaron los motivos que motivaron su presentación, al momento de posicionarse en contra del dictamen, dio cuenta de ello. En su intervención, la diputada manifestó lo siguiente:

"Yuriel Karely Gámez Peñuñuri ...

"Tomo el uso de la voz y subo a esta tribuna simplemente para aclarar la situación del porqué me determiné y tomé la decisión de invitar a cada uno de ustedes a que juntos de la mano fuéramos con esa moción suspensiva.

"En verdad **no estamos en contra del beneficio que va a recibir el grupo tal vulnerable de viudas de policías**, creo que todos estamos aquí para sacar los trabajos en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas sinaloenses que más lo necesitan. Sencillamente esa moción suspensiva la presenté para realizar un **análisis exhaustivo de cada una de las situaciones que se estaban manejando, de las diferentes iniciativas que llegaron a la Comisión de Seguridad a la cual pertenezco como vocal.**

"En realidad, yo se los dije a los compañeros en la mañana, **la situación del tiempo no se me dio para el análisis concreto** y se los expliqué en la mañana cuando estuvimos en la reunión, a las nueve de la mañana con seis minutos que dio inicio en la sala adjunta a este Pleno." (énfasis añadido)

251. Es cierto que en el análisis del potencial invalidante de ciertas violaciones al procedimiento legislativo este Tribunal Pleno ha tomado en cuenta distintos elementos, como por ejemplo, si los propios legisladores se inconformaron o no. Sin embargo, también como se ha dicho, dichas violaciones no deben analizarse de manera aislada sino visto el procedimiento legislativo en su integridad. Por tanto, el hecho de que la diputada Gámez Peñuñuri, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ("PRI") se haya inconformado por la celeridad del trámite, no genera, en automático, la invalidez de la actividad legislativa cuestionada, por lo que es necesario continuar con el análisis respectivo.

252. Para ello, debe resaltarse que en otra de las intervenciones de una diputada del mismo partido, del PRI, se dio noticia de lo siguiente: ...



"**Elva Margarita Inzunza Valenzuela** ... Me parece que todos los Grupos Parlamentarios coincidimos en la necesidad de llevar a cabo esta importante reforma a la Ley de Seguridad Pública para beneficiar a un grupo vulnerable ...; sin embargo, nos dimos a la tarea, una vez que el Grupo Parlamentario del PRI presentó una iniciativa donde se aprobara para beneficiar a ocho compañeras mujeres viudas que eran quienes estaban en este momento pidiendo el apoyo, y tuvimos a bien presentar una iniciativa la cual fue negada, y me da mucho gusto que **los demás grupos parlamentarios tuvieron a bien presentar las iniciativas, se les dio seguimiento, tuvimos una reunión con la Comisión de Seguridad Pública, estuvo la Comisión de Derechos Humanos, estuvo su servidora como presidenta de la Comisión de Asuntos Obreros, de Trabajo y Previsión Social, se hizo un análisis, estuvieron las autoridades, asesores y las propias viudas presentes viendo la manera de cómo llegar a un acuerdo para que esta ley saliera a favor de beneficiar a este grupo vulnerable de la sociedad.**

"Creo que esta Legislatura tiene la gran oportunidad de hacer un muy buen dictamen; sin embargo, el Grupo Parlamentario del PRI en esta ocasión difiere, **puesto que afectaría de alguna manera el presupuesto que en este momento se tiene.**" (énfasis añadido)

253. De lo anterior puede advertirse, por un lado, que las iniciativas materia del dictamen sometido a discusión ya habían sido analizadas previamente por distintas Comisiones, aparte de la dictaminadora, junto con *las autoridades, asesores y las viudas* y, por otra parte, que si bien la diputada Inzunza Valenzuela solicitó el uso de la palabra para posicionarse en contra del dictamen, no fue por un desconocimiento de su contenido sino por la afectación que estimó se generaría en el presupuesto que se tenía en ese momento.

254. Por otro lado, a fin de allegarse de más elementos para resolver, resulta relevante destacar la siguiente intervención: ...

"**Graciela Domínguez Nava** ... Creo que es pertinente hacer algunas aclaraciones, incluso del procedimiento que se está siguiendo para dictaminar esta ley tan importante.

"No podemos aceptar que se acuse al Congreso del Estado de estar resolviendo este tema por un asunto electorero. **Quiero recordar que fue el Grupo**



Parlamentario del PRI el que hace dos semanas trajo este tema a tribuna, no fue Morena, quien abrió el tema en estos días fue el Grupo Parlamentario del PRI.

"Precipitó, aceleró, la necesidad de resolver este problema de fondo a través de una reforma a la ley, justamente la negativa del Ejecutivo **y por otro lado el que se quisiera plantear a esta soberanía aprobar un documento, un punto de acuerdo para que a través de un convenio se resolviera la situación, lo cual dijimos no, porque no es lo correcto legalmente, pero no sólo eso, sino que fue el Grupo Parlamentario del PRI el que también planteó que de inmediato se dictaminaran todas las iniciativas que estaban presentadas en la materia; entonces, los diputados de la Comisión de Seguridad Pública y quienes nos interesamos en el tema nos involucramos para de inmediato trabajar y estudiar las propuestas y así lo hicimos, y es público que hubo una reunión plural donde todos pudieron haber acudido para que presentaran sus observaciones** y sin embargo, ahí no se presentaron observaciones que ahorita se están manifestando aquí." (énfasis añadido)

255. En efecto, de la página oficial del Congreso del Estado de Sinaloa, puede advertirse que en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, esto es, dos semanas antes de la sesión de tres de junio, el Grupo Parlamentario del PRI presentó un Punto de Acuerdo de urgente y obvia resolución que tenía por objeto, en primer lugar, *autorizar* al Ejecutivo del Estado para que celebrara convenios con ocho personas beneficiarias y que a la fecha del fallecimiento del integrante no tenían derecho a la pensión por muerte en términos de la normatividad en ese momento vigente; y, en segundo lugar, que se procediera *de inmediato* a reformar la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.¹²⁰

256. Por la relevancia, a continuación se inserta el contenido del artículo segundo de punto de acuerdo propuesto:

"Artículo segundo. A fin de evitar en lo sucesivo situaciones que motiven la celebración de convenios específicos con las viudas de policías, el Pleno de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, acuer-

¹²⁰ Para pronta referencia, el acta de la sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno puede consultarse en la siguiente liga: https://gaceta.Congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_1160.pdf



da proceder de inmediato a reformar la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, para garantizar a los agentes de las corporaciones policiacas estatales y municipales una jubilación digna, **para lo cual se retomarán las iniciativas presentadas en la materia, dispensando todos los trámites correspondientes.**" (énfasis añadido)

257. Pese a que el carácter de obvia y urgente resolución del punto de acuerdo no fue aprobado y, por tanto, fue turnado a la Comisión de Seguridad Pública, resulta relevante tomar en cuenta que de la mayoría de las intervenciones se desprende cierta coincidencia sobre la necesidad de que las iniciativas presentadas en la materia fueran dictaminadas, a fin de que la reforma a la Ley de Seguridad Pública del Estado fuera publicada con la mayor prontitud. Lo anterior puede acreditarse de las siguientes manifestaciones:

"Graciela Domínguez Nava¹²¹ ... los invitamos a todos para que de inmediato se procese y se dictaminen las iniciativas para que la próxima semana se estén votando las reformas necesarias para obligar al Ejecutivo Estatal a que cumpla con el pago de las pensiones en el marco de la aprobación de la Ley de Presupuesto. ...

"Elva Margarita Inzunza Valenzuela¹²² ... en verdad si se requiere de una reforma completa a la Ley de Seguridad en este tema, porque creo que aquí todos debemos de estar de acuerdo en que hay que beneficiar a este grupo, pero ya se dijo aquí, tenemos algunas iniciativas presentadas, yo creo que la Comisión de Seguridad tendrá la tarea de llevarlo a cabo de manera pronta. ...

"Sergio Jacobo Gutiérrez¹²³ ... el punto de acuerdo que se está proponiendo tiene dos artículos, el primer artículo hace referencia al convenio y el segundo dice: que se proceda a la reforma legal para que se acaben este tipo de situaciones, y no estemos constantemente proponiendo puntos de acuerdo para firmar convenios específicos; nosotros estamos de acuerdo en eso, por eso propusimos una iniciativa, y lo que pido ahora es que, a esa iniciativa nuestra se le dé el mismo trato *fast track* que le dieron a su iniciativa. ...

¹²¹ Del Grupo Parlamentario Morena.

¹²² Del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

¹²³ Del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.



"**Horacio Lora Oliva**¹²⁴ ... De tal manera compañeros, ahí están ya las iniciativas, pues si de veras hay preocupación por resolver este problema sensible de ese sector, pues vayamos, si realmente tenemos coincidencia en buscar aportar nuestra voluntad política para resolver esto, pues hagámoslo, démosle consecuencia a las iniciativas que ya están, esa es la mejor forma de demostrar que efectivamente queremos transitar en este sentido."

258. Pues bien, de frente a todas esas circunstancias, esta Suprema Corte considera que la materia del dictamen de la Comisión de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa no les resultaba desconocida a los integrantes de la Legislatura y, sobre todo, que la premura con la que la Comisión presentó el dictamen correspondiente muy posiblemente atendió a que el tema que trataba se encontraba ventilándose ya al interior del Congreso; consecuentemente, no puede afirmarse que la falta de justificación sobre la dispensa a la segunda lectura aprobada en sesión de tres de junio de dos mil veintiuno, tenga el potencial de invalidar todo el procedimiento legislativo.

259. Pero más aún, todo lo ocurrido en dicha sesión debe concatenarse con los hechos que ocurrieron con posterioridad a ella. Así, debe recordarse que con motivo de las observaciones que formuló el Poder Ejecutivo del Estado, se llevó a cabo una reunión de trabajo entre los integrantes del Congreso, funcionarios del Estado y presidentes municipales para discutir el impacto de las reformas que se pretendían implementar.

260. Así, como consecuencia de ello, el seis de julio de dos mil veintiuno, la Comisión de Seguridad Pública emitió un nuevo dictamen en el que propuso modificar la redacción del artículo segundo transitorio previamente aprobado. Dicho dictamen fue discutido y aprobado por el Pleno del Congreso ese mismo día.

261. Ahora bien, como se expuso, es cierto que en dicha sesión también se dispensó la segunda lectura del dictamen y que a dicha dispensa no le fue acompañada ninguna justificación al respecto; no obstante, tal irregularidad tampoco trascendió a la calidad democrática del debate parlamentario, pues además de que aquélla fue aprobada de manera unánime por todos los que estuvieron pre-

¹²⁴ Del Grupo Parlamentario Morena.



sentos –treinta y nueve de los cuarenta diputados que integran el Congreso del Estado de Sinaloa– del Diario de Debates se desprende una amplia y vasta discusión sobre el dictamen y, sobre todo, un sólido consenso sobre su contenido.

262. En efecto, pese a que en términos de la normatividad del Estado de Sinaloa, la discusión sobre el nuevo dictamen que se emita con motivo de las observaciones formuladas por el Ejecutivo del Estado, debe limitarse *únicamente a lo desechado o modificado*,¹²⁵ lo cierto es que no puede obviarse que en la sesión correspondiente, en las **tres rondas que hubo de discusión**, todos los que solicitaron el uso de la palabra lo hicieron para posicionarse a favor de todo el contenido del dictamen y no sólo por lo que hizo a la modificación realizada; todo lo cual refleja, por un lado, un debido conocimiento de la materia del dictamen, tanto por parte de las mayorías como de las minorías parlamentarias, así como la voluntad del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa de aprobar la reforma ahora impugnada en sus términos.

263. Por todo lo expuesto, se concluye que, en este caso específico y por la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo impugnado, la falta de justificación de la dispensa de la segunda lectura no trascendió a los principios democráticos en los que se asienta la democracia deliberativa y, consecuentemente, no tiene el potencial de invalidar su resultado legislativo, pues la invalidez del procedimiento legislativo *no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada*.

264. Estudio actuarial y garantía de motivación reforzada. En su tercer concepto de invalidez, el Municipio actor combate que en el procedimiento legislativo **no se efectuó cálculo o estudio actuarial** alguno sobre el impacto económico que la reforma generaría en los presupuestos de los Municipios, habida cuenta que en términos del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los regímenes complementarios de seguridad social que generen los Municipios deben ser de acuerdo con sus *necesidades presupuestales*.

¹²⁵ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 211.** El nuevo dictamen de la Comisión será leído y discutido con las mismas formalidades que el primero pero concretándose la discusión solamente a las observaciones hechas."



265. Por otro lado, en su cuarto concepto de invalidez, además del argumento ya analizado en el apartado relativo a la *intervención municipal*, sostiene que el procedimiento legislativo resulta inválido, primero, porque **no se le dio un plazo razonable para presentar el estudio actuarial correspondiente** a fin de determinar si la reforma resulta acorde con sus *necesidades presupuestales*, en términos del artículo 45 de la ley general mencionada y, en segundo lugar, porque se incumplió con la obligación impuesta por dicho numeral a los Poderes Legislativos Locales, consistente en la necesidad de llevar a cabo una motivación reforzada que acredite, *sobre una base objetiva y razonable*, que las modificaciones aprobadas sí se ajustan con dichas *necesidades presupuestales*.

266. Tales argumentos resultan **infundados**, por las siguientes razones.

267. Para iniciar, debe aclararse que el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no establece una **regla procedimental** que deba ser observada por los órganos legislativos de las entidades federativas en los procedimientos legislativos que se inicien para regular algún aspecto relacionado con el régimen de seguridad social de las instituciones de seguridad pública. Para mayor claridad, a continuación se inserta de nueva cuenta el precepto en análisis:

"Artículo 45. Las instituciones de seguridad pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; las entidades federativas y Municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

268. Como se advierte de su contenido, en el citado precepto, en realidad, se impone una **obligación de carácter sustantivo** a observar por parte de los Poderes Legislativos encargados de regular a los miembros de las instituciones policiales, conforme a la interpretación efectuada en el apartado anterior, así como por los Estados y Municipios a fin de que implementen una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos.

269. Por lo anterior, tampoco podría afirmarse que dicho precepto impone *"un debito procesal ... a cargo de los Poderes Legislativos locales, consistente*



en la exigencia de una motivación reforzada mediante la cual se acredite que **en el procedimiento legislativo** normativo inherente al régimen complementario de seguridad social se sopesó debidamente los requisitos establecidos ... para su procedencia, esto es, que la modificación al sistema de pensiones se encontraba conforme a las **necesidades y viabilidad presupuestal** del Municipio interesado", pues se insiste, el objeto del citado precepto no es imponer a las Legislaturas Estatales una regla a observar en los procedimientos legislativos respectivos.

270. A mayor abundamiento, a fin de acreditar la inviabilidad de su petición, debe decirse que los argumentos con los que pretende alegar que en el procedimiento legislativo impugnado se vulneró el citado precepto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se encuentran anclados a su idea de que en él se exige que los regímenes complementarios de seguridad social y reconocimientos sean acordes con las **necesidades presupuestales** del Municipio, asimilando ese concepto, más bien, a su **capacidad o viabilidad presupuestal**, pues afirma que el Congreso del Estado no tomó en cuenta el impacto económico que sufriría en su presupuesto, lo que denota su intención de alegar, en realidad, que el Congreso no se percató sobre si los gastos que se generan con la reforma impugnada pueden ser o no sufragados por el Municipio.

271. Sin embargo, como se puso de manifiesto en el apartado anterior, el decreto impugnado **no tuvo como objeto la implementación del régimen complementario de seguridad social**, cuya facultad compete en general a los Estados y a los Municipios, sino el establecimiento de las prestaciones mínimas de seguridad social que deberán gozar los miembros de las instituciones policiales del Estado de Sinaloa y sus Municipios.

272. En efecto, como fue explicado en el apartado anterior, en la ley general de la materia se prevén dos obligaciones en materia de seguridad social, las cuales, si bien se complementan, son distintas entre sí. Por un lado, existe la obligación del legislador de contemplar en las leyes respectivas las prestaciones mínimas de las que gozarán los miembros de las instituciones policiales, entre las cuales se incluye la seguridad social y, por otra parte, una dirigida a los Estados y Municipios, en general, a fin de que implementen un régimen complementario de seguridad social y de reconocimientos, **acorde a sus necesidades y con cargo a su presupuesto.**



273. Así, como puede verse, en la ley general de la materia en ningún momento se condiciona la facultad del legislador secundario a acreditar, de manera previa al establecimiento de las prestaciones mínimas referidas, que éstas son acordes a las necesidades de **cada uno de los Municipios que integran el Estado de Sinaloa**, pues las condiciones relativas a que *sean acorde a sus necesidades y con base a su presupuesto*, se encuentran referidas para la implementación de los regímenes complementarios de seguridad social.

274. Por lo anterior, resulta **infundado** el cuarto concepto de invalidez en la parte en que el Municipio actor sostiene que no se le dio un plazo para presentar el estudio actuarial correspondiente, así como que no se acreditó que las modificaciones aprobadas se ajustaban con sus *necesidades presupuestales*, pues como quedó expuesto, en el artículo 45 de la ley general de la materia no se establece una obligación en ese sentido.

275. No es obstáculo para esta conclusión lo resuelto en la controversia constitucional 132/2017,¹²⁶ en la cual se declaró la invalidez del decreto impugnado por no haber consultado de manera previa al Municipio actor sobre una reforma que incidía en su presupuesto; sin embargo, ese precedente no es aplicable al caso, pues en aquel asunto, contrario a lo que sucede en el presente, la propia normatividad del Estado de Colima obliga a realizar una consulta previa a los órganos o Municipios cuyos presupuestos se pudieran ver afectados con la materia de la deliberación parlamentaria.

276. Pero más aún, de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, se acredita que el Municipio actor sí tuvo la oportunidad de manifestar el impacto que sufriría en su presupuesto de aprobarse la reforma pretendida, no sólo en la reunión de trabajo a la cual fue invitado sino también en el plazo que se fijó para ese propósito.

277. En efecto, en este momento resulta importante retomar que con motivo de las observaciones que formuló el Poder Ejecutivo del Estado sobre el Decreto

¹²⁶ Resuelta en sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, en la que por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, se declaró la invalidez del procedimiento legislativo del Decreto 272, por el que se adiciona la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.



645 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, el Congreso de dicha entidad federativa invitó a los presidentes municipales, incluido el del Municipio de Culiacán, a la reunión de trabajo que se realizaría con funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con la finalidad de dialogar sobre el impacto que tendría la ley a nivel estatal y municipal.

278. Además, que derivado de lo acordado en dicha reunión de trabajo, en la cual incluso el director de Egresos del Municipio actor manifestó que hasta esa fecha no se había evaluado el impacto que tendría en lo sucesivo la reforma pretendida, se fijó un plazo para que los Ayuntamientos remitieran por escrito el impacto presupuestal que sufrirían con motivo de la aprobación de la ley; motivo por el cual, algunos Municipios manifestaron lo que estimaron conveniente, algunos de ellos en relación con el impacto presupuestal.

279. En ese sentido y por lo expuesto, deben **desestimarse** los argumentos formulados en el cuarto concepto de invalidez.

280. Por último, resta por analizar el tercer concepto de invalidez formulado en la demanda, a través del cual se combate que en el procedimiento legislativo no se efectuó cálculo o estudio actuarial alguno sobre el impacto económico que la reforma generaría en los presupuestos de los Municipios, tomando en cuenta que en términos del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los regímenes complementarios de seguridad social que generen los Municipios deben ser de acuerdo con sus *necesidades presupuestales*.

281. En este punto debe reiterarse que, además de que el decreto impugnado no tuvo por objeto implementar el régimen complementario de seguridad social de los miembros de las instituciones policiales, sino establecer las prestaciones mínimas de seguridad social de la que éstos gozarán, del precepto de la ley general no se desprende que el Congreso del Estado se encontrara obligado a acreditar que la reforma impugnada se adecuaba a las capacidades presupuestales de cada Municipio que integra el Estado de Sinaloa.

282. Sin embargo, con independencia de lo anterior, a fin de dar una respuesta completa a lo manifestado por el Municipio, debe tomarse en cuenta que en términos del artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades



Federativas y los Municipios, todo proyecto de ley o decreto debe incluir en su dictamen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto; además, en dicha disposición se ordena que la aprobación y ejecución de *nuevas obligaciones financieras* que se deriven debe realizarse en el marco del principio de balance presupuestario sostenible por lo que deben sujetarse a la capacidad financiera de la entidad federativa correspondiente.¹²⁷

283. Por su parte y de una manera similar, en el artículo 16 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, se ordena que al momento de dictaminar las iniciativas de ley o de decreto, las Comisiones respectivas deberán valorar su impacto presupuestario, quienes además podrán solicitar opinión a la Secretaría de Administración y Finanzas sobre el proyecto de dictamen correspondiente. Además, que la aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras debe realizarse en el marco del principio de balance presupuestario, sujetándose a la capacidad financiera del Estado.

284. Ahora bien, más allá de que esta Suprema Corte ha considerado que la ausencia de la evaluación de impacto presupuestal, prevista en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, no genera la invalidez del procedimiento legislativo sino, en su caso, la sanción de los servidores públicos responsables de ello,¹²⁸ lo cierto es que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, se acredita que en el procedimiento legislativo **sí se realizó la evaluación presupuestaria** pues con motivo de la reunión de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el secretario de Administración y Finanzas, envió al secretario general del Congreso el "*informe de la estimación sobre el impacto presupuestario que implican las reformas a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa*".

¹²⁷ **Artículo 16.** ...

"Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura Local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.

"La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la legislación local, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual, se sujetarán a la capacidad financiera de la entidad federativa."

¹²⁸ Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, en sesión de veintidós de abril de dos mil diecinueve, así como en la controversia constitucional 169/2017, resuelta en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte.



285. Además, si bien en el dictamen que emitió la Comisión de Seguridad Pública con motivo de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo del Estado, no se hizo razonamiento alguno sobre tal informe, lo cierto es que la valoración de si la estimación sobre el impacto presupuestario realizada por el secretario de Administración y Finanzas fue acertada o suficiente, no es un elemento sobre el que pueda pronunciarse esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el análisis del procedimiento legislativo impugnado, si no se exige de esa manera en la legislación aplicable.

286. Pero además, se advierte que el Congreso tuvo el cuidado de indicar en los transitorios, entre otras cosas, que el Ejecutivo del Estado debería realizar las adecuaciones presupuestales requeridas en términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa y aplicar los recursos económicos etiquetados en apoyo a viudas de policías previstos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

287. En suma, por todo lo expuesto, se reconoce la **validez** del procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto 645 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

288. Estas consideraciones no son obligatorias al no haber sido aprobadas por al menos ocho votos. Ello, pues si bien existió unanimidad de ocho votos a favor del sentido, la Ministra Piña Hernández y los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea se separaron de consideraciones.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, 42/2015 y sus acumuladas, 50/2015 y sus acumuladas, 131/2017 y sus acumuladas, 36/2013 y su acumulada, 91/2016 y sus acumuladas, 121/2017 y sus acumuladas, 121/2020 y su acumulada, 95/2021 y su acumulada, 119/2021 y su acumulada; así como las controversias constitucionales 64/2013, 34/2014, 41/2014, 63/2016, 132/2017 y 169/2017.

VIII.4. Vulneración al principio de libre administración hacendaria.

289. En su segundo concepto de invalidez, el Municipio actor plantea que los artículos 34, fracción I; 35, cuarto párrafo; 37, último párrafo; 41; 44 Bis, así como los artículos segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública



vulneran el principio de libre administración hacendaria, consagrado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la homologación y actualización del sistema de pensiones, lo que incluso se hace de manera retroactiva, restringen su discrecionalidad para ejercer los recursos que se encuentran sujetos a dicho principio.

290. Además, argumenta que tal violación se actualiza pese a que el legislador pretendió *encubrir dicha circunstancia* en el artículo tercero transitorio, en el que se obligó al Ejecutivo Estatal a realizar la adecuación presupuestal correspondiente, pues lo cierto es que con motivo del decreto impugnado, el Municipio se encuentra materialmente obligado a realizar las adecuaciones presupuestales correspondientes para cumplir con las obligaciones que se derivan del nuevo esquema pensionario.

291. El concepto de invalidez planteado resulta **infundado** por los motivos que se exponen a continuación.

292. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal es del tenor literal siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.



"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

293. En la interpretación de dicho precepto, este Tribunal Pleno ha distinguido entre los conceptos de hacienda municipal y libre administración hacendaria, pues mientras el primero se refiere a los ingresos, activos y pasivos de los



Municipios, el segundo comprende el régimen establecido en la Constitución Federal con la finalidad de que los Municipios puedan tener la libre disposición y aplicación de determinados recursos.¹²⁹

294. Esto es, no toda la hacienda municipal está sujeta al principio de libre administración hacendaria, sino sólo aquellos conceptos previstos en los incisos a), b) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional.¹³⁰

295. En efecto, en la sólida doctrina que ha construido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, se ha precisado que en dicho precepto se consagran diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario dirigidos al fortalecimiento de la autonomía municipal.¹³¹

296. Retomando lo expuesto recientemente, al resolver la controversia constitucional 121/2019,¹³² dichos principios son los siguientes:

297. I. Libre administración de la hacienda municipal. Su finalidad es fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que

¹²⁹ Jurisprudencia P./J. 5/2000, de rubro y con datos de localización siguientes: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". **Registro digital: 192331.** Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de 2000, página 515.

¹³⁰ Jurisprudencia P./J. 53/2002, de rubro y con datos de localización siguientes: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA 'LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002' DEL ESTADO DE SONORA)". **Registro digital: 185165.** Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVII, enero de 2003, página 1393.

¹³¹ Tesis aislada 1a. CXI/2010, de rubro y con datos de localización siguientes: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". **Registro digital: 163468.** Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

¹³² Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veinte, en cuyo apartado II, titulado "Transgresión a la libre administración hacendaria, restándole autonomía y autosuficiencia económica al Municipio actor" se expusieron las consideraciones que se retoman.



tengan libre disposición y aplicación de los recursos que se encuentran sujetos a dicho régimen y así poder satisfacer sus necesidades sin afectación de intereses ajenos que los obliguen a ejercerlos en rubros distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes para el cumplimiento de sus fines públicos.

298. Dicho principio rige únicamente sobre las participaciones federales que tienen un componente resarcitorio, con el fin de compensar la pérdida que resienten los Estados por renunciar a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos cuya tributación se encomienda a la Federación.

299. II. El principio de ejercicio directo por el Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal. El referido principio implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, como las aportaciones federales, **deben ejercerse de forma directa por los Ayuntamientos** o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

300. III. El principio de integridad de los recursos municipales. Consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales y cuya entrega extemporánea genera el pago de intereses.

301. IV. El derecho de los Municipios a percibir las contribuciones. Tal principio incluye el derecho de percibir las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

302. V. El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales. Su cumplimiento asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

303. VI. La facultad de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas



aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Tal propuesta con alcance superior ha de fungir como elemento que ponga en movimiento a la maquinaria legislativa, toda vez que tiene rango y visibilidad constitucional, equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales.

304. VII. La facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.

305. De lo anterior conviene rescatar, por un lado, que la fracción IV del artículo 115 constitucional no tiene como finalidad establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de ésta que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria;¹³³ y, por otra parte, que todos los recursos que integran la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria deben ejercerse de forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.¹³⁴

306. A partir de lo anterior, se procede a analizar si los artículos 34, fracción I; 35, cuarto párrafo; 37, último párrafo; 41; 44 Bis; así como los artículos segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa transgreden el principio de libre administración hacendaria como aduce el Municipio actor.

¹³³ Jurisprudencia P./J. 6/2000, de rubro y con datos de localización siguientes: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". **Registro digital: 192330.** Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

¹³⁴ Jurisprudencia P./J. 12/2005, de rubro y con datos de localización siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA ... MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". **Registro digital: 179065.** Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814.



307. Para ello, resulta conveniente recordar que con motivo del decreto impugnado el Congreso del Estado de Sinaloa introdujo ciertas modificaciones al sistema de pensiones aplicable a las instituciones policiales estatales y municipales, así como de sus beneficiarios. Como se destacó al inicio de la presente ejecutoria, los cambios impugnados fueron los siguientes:

"Artículo 34. Son derechos de los integrantes de las instituciones policiales:

"I. Percibir un salario digno, el cual se incrementará, cuando menos, anualmente al mismo tiempo y en la proporción que corresponda, al Índice Nacional de Precios al Consumidor, considerando para tal efecto el correspondiente al mes de enero de cada año, más el uno por ciento; ..."

"Artículo 35. ...

"Los pensionados por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez y orfandad y muerte, recibirán los incrementos salariales y prestaciones económicas en los mismos términos que los reciban los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."

"Artículo 37. ...

"Los beneficiarios que cuenten con una pensión por muerte tendrán derecho a la homologación de la pensión con relación a la remuneración que reciben los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, de acuerdo con su plaza, grado o categoría."

"Artículo 41. La pensión por invalidez total permanente se otorgará a los integrantes de las instituciones policiales que se inhabiliten física o mentalmente por su condición laboral en activo, independientemente de la antigüedad que tengan y será equivalente al cien por ciento de la remuneración que perciban al momento de ocurrir la inhabilitación que le impida el desempeño de sus funciones al cien por ciento de su capacidad.



"En caso de invalidez parcial permanente la pensión será equivalente al 50 % de la remuneración que se perciba al momento de ocurrir la causa que la provoque.

"El derecho a percibir las pensiones por invalidez total o parcial nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica extienda el certificado respectivo que acredite los hechos."

"Artículo 44 Bis. ...

"Los gobiernos estatal y municipales tienen la obligación de determinar los porcentajes de las aportaciones solidarias que les correspondan, en atención a los años de servicios prestados, de conformidad con lo establecido en esta ley, cuando los integrantes de las instituciones policiales hayan laborado en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios; o prestado sus servicios en dos o más Municipios."

Artículos transitorios

"Segundo. Las personas que acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones policiales y que son beneficiarios del mismo, ocurrido antes de la entrada en vigor de este decreto, se les otorgará la pensión homologada y actualizada en los términos a que se refiere el artículo 37.

"De igual manera se aplicará la homologación para aquellos beneficiarios que antes de la entrada en vigor de este decreto ya contaban con una pensión por muerte, pero que en dicha fecha aún no esté actualizada en los términos del párrafo tercero del artículo 37."

"Tercero. El Ejecutivo del Estado realizará las adecuaciones presupuestales que se requieran en los términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, y aplicará, con independencia de lo anterior, los recursos económicos etiquetados en apoyo a viudas de policías previstos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2021.



"En el ámbito del gobierno municipal, los Ayuntamientos realizarán las acciones que les correspondan conforme a esta ley y conforme a las disposiciones aplicables en el ámbito de sus competencias." (énfasis añadido)

308. Como puede advertirse del contenido de las normas impugnadas, aquéllas no tuvieron por objeto la disposición o aplicación de los recursos que integran la hacienda municipal, ni mucho menos de aquellos que se encuentran sujetos al principio de libre administración hacendaria, sino señalar las prestaciones de seguridad social de las que gozarán los miembros de las instituciones policiales estatales y municipales; regulación cuya emisión, como quedó expuesto en el apartado anterior, es competencia del Congreso del Estado de Sinaloa.

309. Sobre el tema, conviene destacar que esta Suprema Corte ha resuelto múltiples asuntos en los que se han analizado regulaciones sobre las pensiones de trabajadores municipales a la luz del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal y los cuales, si bien no son idénticos al presente caso, permiten ver que la regulación o previsión de los derechos relativos al régimen de pensiones no contraviene por sí misma ningún principio emanado del citado precepto constitucional, sino que, por el contrario, atiende al cumplimiento de una obligación constitucional.

310. Como ejemplo de ello se encuentra la controversia constitucional 80/2013, en la que, reiterando diversos precedentes,¹³⁵ se expuso lo siguiente:

"Este Tribunal Pleno sostuvo y ahora reitera que dicha facultad del Poder Legislativo del Estado de Morelos para **conceder las pensiones e imponer su pago a un Municipio se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública municipal** que protege el artículo 115 constitucional, pues no existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que respecto a los trabajadores que mantuvieron una relación de trabajo con el Municipio, le corresponde a una autoridad ajena, a saber, el Congreso Local, evaluar la solicitud de pensión, determinar su monto y ordenar que su pago sea con

¹³⁵ Las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008, 92/2008 y 50/2010.



cargo a la hacienda municipal, lo que ocasionará que el Municipio correspondiente tenga que modificar sus previsiones presupuestales, a pesar de que la Constitución Federal ordena que sólo compete al mismo graduar el destino de sus recursos.

"El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal es claro en establecer que corresponde a los respectivos Ayuntamientos diseñar el régimen presupuestal de egresos del Municipio, con base en los recursos disponibles, por lo que si bien su aprobación queda a cargo de las Legislaturas Locales, **ello no se traduce en que éstas se encuentren autorizadas para determinar el destino final de los recursos respectivos.**

"Al respecto, es de destacar nuevamente que **no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de los derechos relativos al régimen de pensiones, sino que lo que contradice el artículo 115 de la Constitución Federal es que sea la Legislatura Local la que determine lo relativo a los emolumentos que por ese concepto deben recibir los trabajadores de un Municipio**, en detrimento de su autonomía y autosuficiencia económica, pues la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales sin la intervención del respectivo Ayuntamiento." (énfasis añadido)

311. Partiendo de las mismas bases que en aquel precedente, este Tribunal Pleno considera que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de libre administración hacendaria ni cualquier otro principio derivado del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues de frente al contenido del decreto combatido se desprende que el legislador local respetó los límites constitucionales en el ejercicio de su facultad para regular la materia de pensiones de las instituciones policiales estatales y municipales, pues se limitó a señalar los términos de su disfrute pero permitiendo al Municipio decidir los recursos que destinará para dar cumplimiento al nuevo esquema pensionario a nivel municipal.

312. Es así porque, lejos de atribuirse la facultad para decidir sobre el destino o aplicación de los recursos municipales, el Congreso del Estado de Sinaloa,



en pleno respeto a la autonomía municipal, permitió que sean los propios Ayuntamientos los que realicen las *acciones que les correspondan* y, por tanto, que sean ellos quienes diseñen una estrategia financiera, atendiendo a las adecuaciones presupuestales que el Ejecutivo del Estado debe realizar,¹³⁶ para dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo.

313. Así, por todo ello, este Tribunal Pleno considera que el segundo concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta **infundado**.

314. Estas consideraciones no son obligatorias, al no haber sido aprobadas por al menos ocho votos, pues, si bien existió unanimidad de ocho votos a favor del sentido, la Ministra Piña Hernández se separó de consideraciones.

Precedentes citados en este apartado: controversias constitucionales 80/2013 y 121/2019.

VIII.5. Vulneración al principio de irretroactividad de la ley

315. Sobre este tópico, conviene aclarar que, si bien en el proemio del quinto concepto de invalidez el Municipio actor sostiene que los artículos 34, fracción I, 35, cuarto párrafo, 37, último párrafo, 41 y 44 Bis resultan contrarios al artículo 14 de la Constitución Federal, toda vez que, en términos del artículo segundo transitorio, la homologación y actualización de las pensiones deberá efectuarse de manera retroactiva, lo cierto es que se dirige a combatir **única-mente** el contenido del artículo segundo transitorio del decreto impugnado. Por tal razón, este Tribunal Pleno analizará su motivo de disenso exclusivamente a la luz de lo que dispone dicha disposición transitoria.

¹³⁶ **Artículo transitorio**

"**Tercero.** El Ejecutivo del Estado realizará las adecuaciones presupuestales que se requieran en los términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, y aplicará, con independencia de lo anterior, los recursos económicos etiquetados en apoyo a viudas de policías previstos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2021. "En el ámbito del Gobierno Municipal, los Ayuntamientos realizarán las acciones que les correspondan conforme a esta ley y conforme a las disposiciones aplicables en el ámbito de sus competencias."



316. Pues bien, a juicio del Municipio actor, las condiciones y las cuantías de las pensiones deben ser las que se encontraban vigentes al momento en el que se adquiere el derecho tanto por las personas beneficiarias como para el Municipio actor, esto es, en el momento del fallecimiento del policía activo o pensionado, sin que sea posible, a la luz de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, aplicar en perjuicio del Ayuntamiento una disposición posterior que redunde en detrimento de su esfera jurídica y de su patrimonio.

317. Además, argumenta que no resulta posible aplicar de manera retroactiva el texto modificado mediante el decreto impugnado, no sólo porque el nuevo sistema de homologación y actualización del régimen de pensiones no se encontraba vigente al momento en que se adquirió el derecho, sino también porque la aplicación de la ley en beneficio del gobernado solamente procede en la materia penal; máxime cuando existe una parte, como lo es el propio Municipio actor, a la que dicha aplicación retroactiva le perjudica.

318. El concepto de invalidez en análisis resulta **infundado** por las razones que se exponen a continuación.

319. El artículo segundo transitorio impugnado es del contenido literal siguiente:

"**Segundo.** Las personas que acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones policiales y que son beneficiarios del mismo, ocurrido antes de la entrada en vigor de este decreto, se les otorgará la pensión homologada y actualizada en los términos a que se refiere el artículo 37.

"De igual manera se aplicará la homologación para aquellos beneficiarios que antes de la entrada en vigor de este decreto ya contaban con una pensión por muerte, pero que en dicha fecha aún no esté actualizada en los términos del párrafo tercero del artículo 37."

320. De su contenido se advierte que **a partir del ocho de julio de dos mil veintiuno**, fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado, las nuevas precisiones relacionadas con la pensión por muerte, previstas en el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública, resultarán aplicables a las personas beneficiarias que acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones poli-



ciales ocurrido con anterioridad a dicha fecha, así como a quienes ya reciben la pensión por muerte, pero que en ese momento no se encuentre actualizada en los nuevos términos previstos.

321. Ahora bien, para analizar el motivo de disenso planteado por el Municipio actor, debe analizarse el contenido del principio de irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Federal, el cual dispone que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

322. A fin de determinar si una norma vulnera o no el citado principio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado la pertinencia de la teoría de los derechos adquiridos y expectativas de derecho, así como la de los componentes de la norma jurídica.¹³⁷

323. En relación con la teoría de los derechos adquiridos y expectativas de derecho, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal ha establecido que si una ley o un acto de aplicación en concreto no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, entonces no se vulneraría el principio de irretroactividad; debiendo entenderse como derecho adquirido aquel que se estima perfeccionado, es decir, aquel que, a través del ejercicio integral de todas las circunstancias de un acto jurídico idóneo, entra al patrimonio o haber jurídico de la persona y es definible, mientras que la expectativa de derecho es una pretensión de que se realice en el futuro una situación determinada que genere posteriormente un derecho.¹³⁸

324. Por otro lado, de acuerdo con la teoría de los componentes, desarrollada por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia 123/2001,¹³⁹ es preciso señalar

¹³⁷ Como fue expuesto recientemente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2021 en sesión de siete de abril de dos mil veintidós.

¹³⁸ En términos de la tesis 2a. LXXXVIII/2001, de rubro y con datos de localización siguientes: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.". Registro digital: 189448. Segunda Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, página 306.

¹³⁹ Cuyos rubro y datos de localización son los siguientes: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.", Registro



que toda norma jurídica tiene un supuesto y una consecuencia. Así pues, si el primero se realiza, la segunda se actualiza generando los derechos y obligaciones correspondientes, permitiendo a los destinatarios de la norma saber cómo actuar.

325. De conformidad con la doctrina construida por esta Suprema Corte, una norma se considera indebidamente retroactiva cuando modifica ya sea derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias que hubiesen nacido bajo la vigencia de una disposición anterior. Sin embargo, ello no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o situaciones que aún no se han realizado, o situaciones no derivadas de supuestos en la ley anterior; en tales casos, sí es permisible que la ley regule situaciones jurídicas determinadas en aras de satisfacer las necesidades actuales, privilegiando así el interés social por encima del individual.

326. Ahora bien, como fue expuesto al resolver la controversia constitucional 8/2017,¹⁴⁰ los principios de fundamentación, motivación y, desde luego, irretroactividad de la ley, en tratándose de actuaciones interinstitucionales de personas de derecho público, también pueden considerarse aplicables en el ámbito de la actuación de los órganos de gobierno, porque la parte dogmática de la Constitución Federal tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre poderes del Estado.

327. En ese sentido, principios como el de irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14 constitucional, no sólo se concibe como una norma encaminada a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino también funge como fundamento constitucional de carácter objetivo capaz de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea

digital: 188508. Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16.

¹⁴⁰ Resuelta en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve en la que por unanimidad de nueve votos de la Ministra y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, se reconoció la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.



relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional.¹⁴¹

328. Así, retomando la premisa de la que se partió en la citada controversia constitucional 8/2017, es en ese sentido como debe analizarse la posible violación al principio de irretroactividad a la luz de lo expuesto por el Municipio actor. Es decir, si bien el criterio desarrollado por esta Suprema Corte considera que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, al haber entrado estos en el patrimonio del *gobernado*, lo cierto es que el principio de irretroactividad de la ley no sólo es aplicable a los justiciables, sino a personas de derecho público cuando se trata de sus actuaciones interinstitucionales como sustento constitucional de carácter objetivo capaz de condicionar la validez de los actos entre Poderes del Estado.

329. Ahora bien, antes de realizar el examen que corresponde, se retomará lo expuesto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 342/2016,¹⁴² en la que se analizó si la aplicación del artículo 57, tercer párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del uno de enero de dos mil dos, a los pensionados que obtuvieron su pensión antes de esa fecha, y que reclaman el pago el incrementos o diferencias con base en dicho precepto, vulnera el principio de irretroactividad de la ley.

330. En dicho asunto, se partió de la base de que es hasta que un trabajador reúne los requisitos para su jubilación o que se jubila que se adquieren los derechos derivados de tal jubilación, como lo es el incremento de su pensión en

¹⁴¹ En términos de la jurisprudencia P./J. 109/2005, de rubro y con datos de localización siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.". Registro digital: 177331. Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 891.

¹⁴² Resuelta en sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete por unanimidad de cinco votos de la Ministra y Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y presidente Medina Mora I.



los términos y proporción que se indique en la ley o en el acuerdo respectivo, vigente en la época en que generó ese derecho. **Consecuentemente, se expuso que las condiciones y cuantías en que opere ese derecho de jubilación adquirido serán conforme a las leyes aplicables, las cuales pueden ser superadas mediante acuerdos, convenios o por la propia ley.**

331. Sin embargo, también se dijo que no resulta factible **aplicar** en perjuicio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado una disposición que redunde en detrimento de su esfera jurídica y de su patrimonio, pues de hacerlo así se infringiría el artículo 14 constitucional.

332. Esto porque, *"si un trabajador adquirió su jubilación en el año dos mil uno, con efectos a partir de ese año, es inconcuso entonces que los derechos derivados de esa jubilación constituyen **derechos adquiridos** tanto para el trabajador que se hace acreedor a la pensión jubilatoria **como para el organismo de seguridad, los cuales no pueden verse afectados por la aplicación de una norma posterior que limite o modifique en forma negativa tales derechos.**"*¹⁴³

333. Por todo ello, se concluyó que *"**mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente activos, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y además asignar a la ley un efecto retroactivo que nunca tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.**"*¹⁴⁴

334. De la resolución de la citada contradicción de tesis surgió la jurisprudencia 2a./J. 33/2017 (10a.), de rubro y contenido siguientes:

¹⁴³ Contradicción de tesis 342/2016, pág. 66.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pág. 67.



"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA. El artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, señala que la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México y, posteriormente, mediante reforma vigente a partir del 1 de enero de 2002, establece que se adopta para tales fines el Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien, en proporción al aumento de los sueldos de los trabajadores en activo, según sea el referente que resulte de mayor beneficio. Ahora bien, en virtud de la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo aludido, por lo que **no les es aplicable retroactivamente el citado precepto**, habida cuenta que la jubilación no es un derecho surgido por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que constituye una mera expectativa de derecho que se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos. **Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo**, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente en activo, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, **y asignar a la ley un efecto retroactivo que no tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.**"¹⁴⁵ (énfasis añadido)

¹⁴⁵ Registro digital: 2014063. Segunda Sala. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, pág. 949.



335. Con lo anterior como sustento, puede afirmarse que es cierto que una vez reunidos los requisitos para que opere la pensión por muerte, esto es, a partir del fallecimiento del policía en activo o pensionado,¹⁴⁶ surgen derechos adquiridos tanto para el beneficiario así como para la propia autoridad encargada de enterar tal prestación y que, consecuentemente, resultaría contrario al artículo 14 constitucional **aplicar** una norma posterior a la adquisición de tal derecho que modifique las condiciones o cuantías de dicha pensión.

336. Sin embargo, lo cierto es que ello no implica que el legislador se encuentre impedido para determinar que, **en lo sucesivo y a futuro**, las nuevas previsiones relacionadas con la pensión por muerte resultarán aplicables a los beneficiarios que ya gozaban de dicha pensión o que ya cuenten con el derecho a ello, aun cuando ese derecho nació bajo la vigencia de una ley anterior.

337. Esto, pues al derivar de un mandato legal que rige sobre el futuro, no se está aplicando retroactivamente ninguna disposición en perjuicio del Municipio, sino simplemente se trata de una modificación legal que, en este caso, tiene como objeto mejorar el sistema de seguridad social de los beneficiarios con derecho a una pensión por muerte y la cual, se insiste, resultará aplicable a partir de la entrada en vigor del decreto combatido.

338. Pensar lo contrario sería admitir que el Municipio actor cuenta con una especie de derecho a la inmutabilidad de las condiciones y cuantías de la pensión por muerte, imponiéndose como un límite material a la competencia del

¹⁴⁶ **Artículo 46.** El fallecimiento de alguno de los integrantes de las instituciones policiales en servicio activo, dará derecho a sus beneficiarios al pago de la pensión por muerte de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la presente ley.

"En el caso del fallecimiento de un pensionado, sus beneficiarios tendrán derecho a una pensión por muerte cuyo importe consistirá en el equivalente al cien por ciento de la pensión que estén deveniendo al ocurrir el deceso.

"Para los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el pago de dichas pensiones será exigible a partir del día siguiente del fallecimiento del integrante de las instituciones policiales en activo o pensionado.

"Una vez acreditado el vínculo con el fallecido, el Gobierno del Estado y en su caso, los Municipios deberán otorgar la pensión que corresponda, en un plazo no mayor a tres meses, tiempo en el cual el beneficiario continuará recibiendo el sueldo íntegro o en su caso la pensión que estuviera disfrutando el pensionado a la fecha del deceso."



Congreso del Estado de Sinaloa para regular las prestaciones de seguridad social para los integrantes de las instituciones policiales y de sus beneficiarios y, más grave aún, como un obstáculo insalvable para el disfrute y protección progresiva del derecho humano a la seguridad social.

339. Pero, además, del análisis abstracto del artículo segundo transitorio impugnado, este Tribunal Pleno no advierte que con su aplicación se ocasione un perjuicio en su patrimonio, porque, como quedó expuesto en el apartado anterior, el Congreso del Estado de Sinaloa fue cuidadoso en indicar que el Poder Ejecutivo del Estado debería realizar las adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las nuevas previsiones que en materia de seguridad social regirán para el futuro.

340. Consecuentemente, se reconoce la **validez** del artículo segundo transitorio del Decreto 645 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno.

341. Estas consideraciones no son obligatorias, al no haber sido aprobadas por al menos ocho votos, pues, si bien existió unanimidad de ocho votos a favor del sentido, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández se separaron de consideraciones, mientras que el Ministro Laynez Potisek emitió su voto en contra de las consideraciones.

Precedentes citados en este apartado: acción de inconstitucionalidad 64/2021, controversia constitucional 8/2017 y contradicción de tesis 324/2016.

VIII.6. Vulneración al principio de seguridad jurídica.

342. Finalmente, en su sexto concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que el segundo párrafo del artículo 44 Bis de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa es contrario al principio de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal, pues si bien se establece una obligación de determinar los porcentajes de las aportaciones solidarias que correspondan en atención a los años de servicios prestados y de conformidad con lo establecido en dicha ley, lo cierto es que en dicho ordenamiento no se contem-



pla el procedimiento que deberá seguir para cumplir con ello, lo que genera un estado de incertidumbre jurídica.

343. Este Tribunal Pleno considera que el motivo de disenso es **infundado** en atención a las siguientes consideraciones.

344. El artículo 44 Bis, segundo párrafo, establece lo siguiente:

"Artículo 44 Bis. El Gobierno del Estado y los Municipios reconocerán la suma de los años laborados en las instituciones de seguridad pública de los elementos que hayan prestado su servicio en cualquiera de los dos órdenes de gobierno, estatal o municipal, para efecto de otorgar la pensión por retiro o jubilación que por ley corresponda.

"Los Gobiernos Estatal y Municipales tienen la obligación de determinar los porcentajes de las aportaciones solidarias que les correspondan, en atención a los años de servicios prestados, de conformidad con lo establecido en esta ley, cuando los integrantes de las instituciones policiales hayan laborado en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios; o prestado sus servicios en dos o más Municipios.

"La institución de seguridad pública estatal o municipal estará obligada a reconocer la antigüedad y otorgar la pensión o jubilación por los años de servicio prestados, a los elementos que cumplan con el tiempo laboral, establecidos en esta ley." (énfasis añadido en el párrafo impugnado)

345. Como se advierte de la anterior transcripción, el citado artículo no tiene por objeto referirse o remitir a algún precepto que establezca el procedimiento que debe seguir el Gobierno Estatal o Municipal para la determinación de las aportaciones solidarias, sino a las previsiones que, en la Ley de Seguridad Pública del Estado, se prevén en relación a cómo deben computarse *los años de servicios prestados*, pues es después de dicha previsión que se remite a lo establecido en dicha legislación.

346. Lo anterior, además, se acredita acudiendo al siguiente precepto del ordenamiento en análisis, en el que, en relación con el cómputo de los años de servicios, se establece lo siguiente:



"**Artículo 45.** El cómputo de los años de servicios **se hará considerando uno solo de los empleos**, aun cuando el servidor público haya desempeñado simultáneamente dos o más."

347. De esta forma, si en términos de la legislación vigente en el Estado de Sinaloa, por un lado, el Estado y Municipios tienen que observar lo *establecido en esta ley* para determinar los porcentajes de aportaciones solidarias que correspondan en atención a los servicios prestados, cuando los integrantes hayan laborado en el Gobierno del Estado y en uno o más Municipios, o prestado sus servicios en dos o más Municipios y, por otra parte, el cómputo de los años de servicios debe hacerse considerando sólo uno de los empleos, se advierte que no existe ningún escenario de incertidumbre jurídica que le ocasione un perjuicio al Municipio actor.

348. Ahora bien, no deja de advertirse que en relación con la reforma al artículo 44 Bis, segundo párrafo, en el dictamen emitido por la Comisión de Seguridad Pública, se manifestó lo siguiente:

"Asimismo, en el artículo 44 Bis se proyecta reformar el segundo párrafo de dicho precepto para darle mayor claridad normativa respecto del reconocimiento de los porcentajes de aportaciones solidarias entre los Gobiernos Estatal y Municipales.

"En ese sentido, esta Comisión Dictaminadora considera pertinente clarificar el sentido del segundo párrafo actual y el de la propuesta, por lo que se optó por establecer que entre los Gobiernos Estatal y Municipal o entre Municipios se reconozca la obligación de pagar por los años de servicios según los porcentajes que les corresponden en cada nivel de gobierno, **cuando los integrantes laboran algunos años en un gobierno y luego en otro, pues resulta que después como no tienen los treinta años cumplidos en una sola parte no quieren reconocerle la antigüedad ni darles la pensión. En suma la propuesta es para que las antigüedades se sumen y cada institución pague lo que por obligación le corresponda conforme a la ley.**"¹⁴⁷ (énfasis añadido)

¹⁴⁷ Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, pág. 60.



349. No obstante, el artículo 45 recién transcrito no fue reformado ni adicionado, por lo que la remisión que realiza el artículo 44 Bis, en relación con los años de servicios prestados, debe seguirse interpretando en el sentido señalado por la propia ley, esto es, que el cómputo se hará considerando uno solo de los empleos, aun en el en el supuesto de que el servidor público se haya desempeñado en dos o más simultáneamente.

350. Y sin que sea posible analizar la alegada vulneración al principio de seguridad jurídica a la luz de una posible discrepancia entre lo manifestado en el procedimiento legislativo del decreto impugnado con lo efectivamente regulado en la ley, pues lo cierto es que, del análisis sistemático de la Ley de Seguridad Pública vigente, no se advierte que la remisión que se hace en el artículo 44 Bis, segundo párrafo, genere algún escenario de incertidumbre que afecte de alguna manera las facultades y obligaciones del Municipio actor.

351. Por todo ello, al resultar infundado el concepto de invalidez planteado, este Tribunal Pleno reconoce la **validez** del artículo 44 Bis, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

352. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

IX. DECISIÓN

353. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente pero infundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 34, fracción I, 35, párrafo cuarto, 37, párrafo último, 41, 44 Bis, párrafo segundo, y transitorios segundo y tercero de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, refor-



mados y adicionados mediante el Decreto Número 645, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno, conforme a lo sostenido en el apartado VIII de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII.2., denominado "Competencia del Congreso del Estado para emitir el decreto impugnado", consistente en declarar infundado el primer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, Piña Hernández separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII.3., denominado "Presuntas violaciones cometidas en el procedimiento legislativo del decreto impugnado", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto 645, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII.4., denominado "Vulneración al principio de libre administración hacendaria", consistente en considerar infundado el concepto de invalidez formulado por el Municipio actor.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por argumentaciones diversas, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII.5., denominado "Vulneración al principio de irretroactividad de la ley", consistente en reconocer la validez del artículo segundo transitorio del Decreto 645 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro González Alcántara Carrancá anunciaron un voto concurrente conjunto. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema VIII.6., denominado "Vulneración al principio de seguridad jurídica", consistente en reconocer la validez del artículo 44 Bis, párrafo segundo, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Loretta Ortiz Ahlf y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión previo aviso a la presidencia.

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 198/2016 y 2a./J. 33/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de enero de 2017 a las 10:14 horas y 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas, respectivamente.

La parte conducente de las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 1/2015, 36/2013 y su acumulada 37/2016, 42/2015 y sus acumuladas 43/2015, 44/2015, controversia constitucional 80/2013 y acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas, 10 de mayo de 2019 a las 10:15 horas, 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas y 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 53, Tomo I, abril de 2018, página 15 y número de registro digital: 27735; 66, Tomo I, mayo de 2019, página 155, con número de registro digital: 28634; 26, Tomo I, enero de 2016,



página 446, con número de registro digital: 26111; 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 17, con número de registro digital: 25245 y Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 452, con número de registro digital: 30793, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en los autos de la controversia constitucional 109/2021, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diez de noviembre de dos mil veintidós.

En sesión de diez de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó la constitucionalidad de los artículos 34, fracción I; 35, párrafo cuarto; 37, párrafo último; 41; 44 Bis, y segundo y tercero transitorios de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa, reformada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno.

En dicha sesión, si bien compartí el sentido de la ejecutoria, específicamente, por lo que hace al análisis que se realiza respecto a los vicios en el proceso legislativo del decreto impugnado, coincido en su validez, al no haberse **cometido violaciones con potencial invalidante**; no obstante, **no comparto todas las consideraciones** con que se da respuesta a dichos argumentos.

En efecto, en la ejecutoria se sostiene en los **párrafos 216 a 220**, que, retomando lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 64/2013,¹ promovida por el **Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa** (*en la cual que se analizó, entre otras cosas, si resultaba necesaria la intervención municipal en el procedimiento legislativo del Decreto por el*

¹ Resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil quince, cuyo considerando octavo, relativo a la participación de los Municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo, fue aprobado por mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



cual se adicionó un artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa), de una interpretación sistemática del artículo 46 de la Constitución Política Local –cuyo contenido se reproduce en el diverso 163 de la Ley Orgánica del Congreso– en relación con el 45 de la propia Constitución del Estado, puede advertirse que **sólo en los casos en los que la iniciativa es presentada por los Ayuntamientos es que se les debe dar la participación en las discusiones respectivas**, de ahí que, se concluyó que, si en el presente caso el procedimiento legislativo del Decreto de reformas a la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa fue instado por diversas iniciativas presentadas por diputadas y diputados de la LXIII Legislatura del Congreso Local y por un ciudadano, no puede sostenerse que el Congreso se encontraba obligado a notificar al Ayuntamiento de Culiacán a fin de que manifestara lo que a su interés conviniera.

No obstante, si bien es correcto que el Tribunal Pleno sostuvo esa interpretación, en la que además voté a favor en dicho precedente, lo que el Municipio de Ahome hizo valer en esa ocasión fue que durante el procedimiento legislativo se violó su derecho a hacerse representar en la discusión en la que se analizó la reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, por lo que, en esa ejecutoria se concluyó que no había obligación del Congreso Local de notificar al Ayuntamiento de Ahome del proceso legislativo.

Situación que es distinta en el presente caso, pues advierto que el Municipio de Culiacán de lo que se duele **no es de no haber participado en la discusión de la iniciativa, sino de no haberle notificado la intención de la reforma que se pretendía probar, ni haberle otorgado un plazo razonable para defender sus intereses**, siendo que existe la obligación constitucional de las entidades federativas y los Municipios de coordinarse para fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional; de ahí que no me parece que la respuesta que se da en los párrafos 216 a 220, resuelva la pretensión del actor en el presente caso, por lo que me separo de los mismos.

Independientemente de ello, coincido con la ejecutoria por las razones que reconoce en los **párrafos 223 a 225**, a saber, que de las pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa se desprende que, en realidad, **sí se hizo del conocimiento de todos los Municipios del Estado de Sinaloa la reforma que se estaba discutiendo en el seno del Congreso del Estado** y no sólo eso, sino que se les invitó a formar parte de una reunión de trabajo con el objeto de discutir el impacto que dicha reforma podría tener en sus



respectivas poblaciones; reunión a la cual asistió el director de Egresos del Municipio de Culiacán y en la que se acordó un plazo para que remitieran al propio Congreso un escrito en el que manifestaran el impacto que sufrirían en su presupuesto.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 64/2013 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1218, con número de registro digital: 25924.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 109/2021.

En la sesión celebrada el diez de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 109/2021, promovida por el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa, donde se determinó reconocer la validez de los artículos 34, fracción I, 35, párrafo cuarto, 37, párrafo último, 41, 44 Bis, párrafo segundo, y transitorios segundo y tercero, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 645, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de julio de dos mil veintiuno.

Entre los diversos conceptos de invalidez que hizo valer el Municipio actor señaló que el Congreso del Estado de Sinaloa carecía de competencia para establecer un esquema jurídico para la homologación y actualización del sistema de pensiones de los integrantes de las corporaciones policiales y de sus beneficiarios aduciendo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los Municipios tienen la facultad exclusiva para aprobar y expedir las normas relativas al régimen complementario de seguridad social aplicable a los integrantes de las policías municipales atendiendo a sus necesidades.

Del mismo modo, consideró que el Decreto 645 impugnado debía ser declarado inválido, por haberse cometido diversas violaciones en el proceso legislativo



del que derivó su expedición por: a) haberse omitido la segunda lectura al dictamen que fue discutido en el Pleno del Congreso Local; b) no haberse notificado la intención de la reforma que se pretendía aprobar; c) no otorgarse al Municipio actor un plazo *razonable* para defender sus intereses y presentar el estudio actuarial correspondiente; y, d) no haberse cumplido con la garantía de motivación reforzada con la cual debía acreditarse, sobre una base objetiva y razonable, que las modificaciones aprobadas resultaban conformes a las necesidades del Municipio.

En la metodología de estudio expuesta en el apartado VIII.1 de la sentencia se estableció que, si bien es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las violaciones al procedimiento legislativo deben analizarse previamente a aquellas de fondo, pues de resultar fundadas pueden tener el efecto de invalidar la totalidad de la norma general impugnada, lo cierto es que siguiendo la lógica de ese criterio, debe ser de pronunciamiento previo, y aun de oficio, la competencia del órgano legislativo que emitió la norma general impugnada, pues en caso de actualizarse, ello sería un vicio que, desde su origen, genera la invalidez de la norma haciendo innecesario examinar si el procedimiento legislativo que culminó con su emisión se desarrolló debidamente, al derivar de un órgano incompetente.

Si bien, finalmente se declararon infundados los conceptos de invalidez que he referido, con lo cual estuve de acuerdo, mi discrepancia deriva de la metodología a partir de la cual se analizaron tales planteamientos, pues, en el caso en estudio, considero que no era pertinente estudiar de manera preferente los relacionados con la incompetencia del Congreso Local para expedir normas de seguridad social en favor de los integrantes de las instituciones policiales, frente a los argumentos relacionados con presuntos vicios al proceso legislativo.

Lo anterior, porque considero que, atendiendo a lo resuelto en la controversia constitucional 56/2021, resuelta en la sesión de este Tribunal Pleno del dieciocho de agosto de dos mil veintidós, promovida por el Municipio de Tangamandapio, Estado de Michoacán de Ocampo, se determinó que era de estudio preferente abordar la falta de consulta indígena como vicio del procedimiento legislativo, a pesar de que en la demanda se cuestionó también la competencia del Congreso Local para otorgar autonomía a las comunidades y pueblos para manejar parte del presupuesto municipal.

En este sentido, considero que, para ser consistentes con los precedentes que dicta este Tribunal Pleno, debió analizarse en este asunto de forma preferente los vicios del proceso legislativo alegadas por el Municipio actor.



La sentencia relativa a la controversia constitucional 56/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 1120, con número de registro digital: 31176.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 109/2021.

1. En sesión de diez de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa, reformadas mediante Decreto 645, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el siete de julio de dos mil veintiuno.
2. Entre otros aspectos, en el apartado **VIII.2** de la sentencia, se tuvo que analizar el argumento relativo a que el Congreso del Estado de Sinaloa era incompetente para emitir el decreto impugnado. Si bien, coincidí con la decisión de reconocer la competencia del Congreso Local, disentí de algunas consideraciones en particular.
3. Asimismo, en el apartado **VIII.5**, donde se determinó reconocer la validez del artículo segundo transitorio del decreto impugnado, aunque voté con el sentido de la propuesta, disentí de sus consideraciones. En su mayoría, mi postura al respecto está detallada en el voto minoritario que formulé con la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. No obstante, algunas consideraciones adicionales que únicamente yo suscribí son plasmadas en este voto.

VIII.2

I. Consideraciones de la sentencia.

4. En la sentencia, se determinó declarar infundado el argumento presentado por el Municipio actor y reconocer que el Congreso Local sí es competente para regular lo relativo a las prestaciones mínimas a las que tendrán derecho los miembros de las instituciones policiales del Estado y sus Municipios, entre lo que se incluye lo relativo a la seguridad y previsión social. Siendo válido,



desde un punto de vista competencial, establecer nuevas previsiones relacionadas con la pensión por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez, orfandad y muerte, así como por invalidez total y parcial.

5. En este sentido, la facultad exclusiva municipal para implementar los sistemas complementarios de seguridad social tenía implicaciones diferentes que no se veían afectadas por la normatividad emitida por el Congreso Local.

II. Razones de disenso.

6. En esencia, estuve de acuerdo con la idea principal de reconocer la competencia del Congreso Local para establecer en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa las normas relativas a las prestaciones en materia de seguridad social que deben gozar los miembros de las instituciones policiales tanto del Estado como de sus Municipios.
7. Sin embargo, me separé únicamente de la conclusión alcanzada por este Tribunal Pleno en los párrafos 107 y 108 de la sentencia, pues en términos de mi votación en la acción de inconstitucionalidad 89/2018, resuelta en sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, no concuerdo con que por mandato constitucional, los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no deban considerarse como trabajadores al servicio del Estado, sino que sus relaciones con el poder público tienen una naturaleza administrativa.¹
8. Desde mi perspectiva, los miembros de las instituciones policiales sí tienen una relación de carácter laboral con el Estado, por lo que la forma de entender sus derechos debe partir de la misma manera en que se conceptualizan los derechos de los trabajadores burocráticos, aunque bajo un régimen normativo especializado, en términos de lo que dispone la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

VIII.5

I. Consideraciones de la sentencia.

9. La síntesis de las consideraciones en este apartado, son abordadas en el voto de minoría que formulé con la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por lo que refiero a dicho voto, a fin de evitar transcripciones innecesarias.

¹ Me parece oportuno señalar que al momento de aprobarse la acción de inconstitucionalidad 1/2015, que dio origen a dicho criterio, aún no integraba este Tribunal Pleno.



II. Razones del disenso.

10. En esencia, en el voto minoritario, formulamos nuestra postura respecto de la mención a la controversia constitucional 8/2017, al considerar que no resultaba aplicable al caso bajo análisis, toda vez que en el presente caso no se advertía un derecho del Municipio actor a la inmutabilidad de las obligaciones pensionatorias a su cargo.
11. Adicionalmente, tampoco concuerdo con que sea aplicable el criterio contenido en la contradicción de tesis 342/2016. Me parece necesario precisar que, en dicho asunto, la improcedencia en lo referente al pago de incrementos o diferencias a las pensiones respecto de las otorgadas antes de la fecha de entrada en vigor de las normas relevantes, atendió a que *la aplicación retroactiva no estaba prevista expresamente por el legislador*, por lo que, un ejercicio interpretativo no podía asignar un efecto diferente al pretendido por el autor de la norma y desconocer lo que tuvo en mente al formularla.
12. Esto es, en dicho asunto, los promoventes sí pretendían la aplicación retroactiva de una norma que no lo disponía expresamente, en detrimento de la esfera jurídica del instituto. Empero, las normas relevantes no preveían la posibilidad de ser aplicadas a personas pensionadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma y, por consecuente, no se le había establecido al instituto un deber de pago.
13. En contraste, la controversia bajo análisis sí permite advertir una intención expresa del autor de la norma para aplicar los beneficios del nuevo sistema de pensiones por muerte a aquellas personas que ya eran beneficiarias del sistema de pensiones anterior. Desde mi perspectiva, la norma sí tiene una aplicación retroactiva dado que modifica a futuro las condiciones de un sistema pensionatorio instalado con anterioridad. Pero, además, homologa las prestaciones para las personas beneficiarias de una pensión por muerte que adquirieron tal carácter con anterioridad a la entrada en vigor. Si bien, los beneficios por sí mismos no se retrotraen al momento en que se adquirió la pensión; la retroactividad deriva de que, de no ser por la disposición transitoria expresa que cubre tales situaciones anteriores, no podrían otorgársele claramente los nuevos beneficios a las personas que adquirieron sus derechos de pensión bajo el régimen anterior.
14. Con las consideraciones expuestas en el voto minoritario y las presentes, llego a la conclusión de que el artículo transitorio impugnado no transgrede el artículo 14 de la Constitución Federal, pero a través de una ruta argumentativa diferente.

Nota: Las sentencias relativas a las acción de inconstitucionalidad 89/2018 y controversia 8/2017 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario*



Judicial de la Federación de los viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2396 y Décima Época, Libro 77, Tomo II, agosto de 2020, página 1310, con números de registro digital: 30047 y 29395, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 342/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 907, con número de registro digital: 27055.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 109/2021.

1. En sesión de diez de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa, reformadas mediante Decreto 645, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el siete de julio de dos mil veintiuno.
2. Entre otras disposiciones, se analizó la validez del artículo segundo transitorio del Decreto impugnado¹ por considerar que transgredía el principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.
3. En el apartado **VIII.5** de la sentencia, se determinó reconocer la validez del precepto transitorio impugnado, toda vez que no implicaba una aplicación

¹ "**Segundo.** Las personas que acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones policiales y que son beneficiarios del mismo, ocurrido antes de la entrada en vigor de este decreto, se les otorgará la pensión homologada y actualizada en los términos a que se refiere el artículo 37. "De igual manera se aplicará la homologación para aquellos beneficiarios que antes de la entrada en vigor de este decreto ya contaban con una pensión por muerte, pero que en dicha fecha aún no esté actualizada en los términos del párrafo tercero del artículo 37."



retroactiva de los beneficios, sino una modificación al sistema de pensiones aplicable a partir de la entrada en vigor del decreto; aunado a que no existía un derecho del Municipio a la inmutabilidad de las condiciones y cuantías de las pensiones a su cargo. Coincidimos con el reconocimiento de validez del artículo segundo transitorio impugnado, no obstante, llegamos a dicha conclusión por consideraciones diferentes y acordamos hacer un voto de minoría en relación con este punto.²

4. A continuación, exponemos brevemente las consideraciones de la sentencia en relación con este tema (I), para después explicar nuestras razones de disenso (II).

I. Consideraciones de la sentencia.

5. El artículo segundo transitorio impugnado prevé que, a partir del ocho de julio de dos mil veintiuno, fecha en la que entró en vigor el decreto, las nuevas previsiones relacionadas con la pensión por muerte, establecidas en el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública local, serían aplicables también a las personas beneficiarias que acrediten el fallecimiento de algún integrante de las instituciones policiales que haya ocurrido con anterioridad a dicha fecha, así como a aquellos que ya recibían una pensión por muerte, pero que aún no había sido actualizada en los nuevos términos.
6. En la sentencia, se declaró infundado el argumento del Municipio actor relativo a que las condiciones y cuantías de las pensiones previstas en el precepto impugnado debían permanecer como se encontraban al momento en que se adquirió el derecho, sin que fuera posible aplicar en perjuicio del Ayuntamiento una disposición posterior que redunde en detrimento de su esfera jurídica.
7. Para llegar a dicha conclusión, la sentencia da cuenta de la teoría de los derechos adquiridos y las expectativas de derechos, así como su relación con el principio de irretroactividad. En este sentido, se precisa que, tal y como fue expuesto, al resolver la controversia constitucional 8/2017,³ la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el artículo 14 constitucional, también resulta aplicable a sujetos de derecho público y puede condicionar la validez de actos interinstitucionales.

² El contenido de este voto se circunscribe a las razones de disenso que compartimos en relación con el apartado VIII.5 de la sentencia. Nuestras concurrencias y disensos en relación con éste y otros apartados se expresan en los votos que realizaremos de forma individual.

³ Resuelta en sesión de 29 de agosto de 2019.



8. En seguida, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 342/2016,⁴ donde se determinó que las condiciones y cuantías del derecho de jubilación son determinadas en el momento en que el trabajador reúne los requisitos para la misma y en términos de la ley vigente al momento de generarse ese derecho, y si bien pueden ser superadas mediante acuerdos, convenios o por la propia ley; lo cierto es que no resulta factible aplicar en detrimento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado una disposición posterior que afecte su esfera jurídica o su patrimonio, pues de hacerlo así se infringiría el artículo 14 constitucional.
9. Así, la sentencia afirma que, una vez reunidos los requisitos para que opere la pensión por muerte, esto es, a partir del fallecimiento del policía en activo o pensionado, surgen derechos adquiridos tanto para el beneficiario como para la propia autoridad encargada de enterar tal prestación y que, consecuentemente, resultaría contrario al artículo 14 de la Constitución Federal aplicar una norma posterior a la adquisición de tal derecho que modifique las condiciones o cuantías de dicha pensión.
10. Sin embargo, dicha precisión no implica que el legislador se encuentre impedido para determinar que, en lo sucesivo y a futuro, las nuevas previsiones relacionadas con la pensión por muerte resultarán aplicables a los beneficiarios que ya gozaban de tal pensión, aun y cuando ese derecho nació bajo la vigencia de una ley anterior. Es decir, al presentarse un mandato legal que rige sobre el futuro, su aplicación no es retroactiva.
11. En todo caso, tampoco existe un derecho del actor a la inmutabilidad de las condiciones y cuantías de las pensiones de muerte, lo que podría llegar a ser contrario al derecho humano a la seguridad social. Como salvaguarda, el Congreso Local indicó que el Poder Ejecutivo realizaría las adecuaciones presupuestales necesarias.

II. Razones de disenso.

12. Votamos a favor de reconocer la validez del artículo segundo transitorio impugnado. No obstante, nos separamos de las consideraciones de la sentencia, pues si bien, concordamos con que no existe un derecho del Municipio a la inmutabilidad de las condiciones y cuantías de las pensiones a su cargo. Nos parece que el precepto sí comporta una aplicación retroactiva en beneficio de las personas beneficiarias por una pensión de muerte, ya que expresa-

⁴ Fallada en sesión de 1 de marzo de 2017.



mente se decidió modificar el régimen legal al que estaban sujetas y otorgarles los beneficios de uno creado con posterioridad.

13. No obstante, esta aplicación retroactiva no se da en perjuicio de ningún "derecho adquirido" del Municipio actor, aunado a que sí fue expresamente prevista la aplicación retroactiva en beneficio de los derechos de las personas. Así, consideramos que no era aplicable el criterio contenido en la controversia constitucional 8/2017.
14. Tratándose de la controversia constitucional 8/2017, consideramos que presenta una situación diferente al caso bajo análisis, dado que el precepto transitorio impugnado en el presente caso no regula un derecho que haya entrado al patrimonio municipal, de tal forma que se pudiera argumentar un perjuicio a algún "derecho adquirido" del Municipio actor.
15. En el precedente, se analizó la violación al principio de irretroactividad, reconociéndose que dicha cláusula no solamente se concibe "*encaminada a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamento constitucional de carácter objetivo capaz de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales.*"⁵
16. Con lo anterior, se determinó que los Municipios tienen derecho a las participaciones federales que les corresponden, las cuales nunca podrán ser inferiores al veinte por ciento de las cantidades que correspondan a la entidad federativa, teniendo esta última la obligación de cubrirlas. Expresamente, se señaló que dichas cantidades eran las que, en su caso, podrían entenderse como un derecho adquirido de los Municipios, al haber entrado efectivamente a su patrimonio derivado de la garantía prevista en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.
17. Inclusive se precisó que únicamente *podrían entenderse* como derechos adquiridos, toda vez que no existen precisamente los derechos adquiridos frente al poder organizador de la administración, al tratarse de una potestad discrecional frente a la que no cabe oponer la concurrencia de situaciones preexistentes. La consecuencia, implicó que no se considerara como un derecho adquirido la reducción del 22 % al 20 % de las participaciones federales que el Municipio impugnaba. Es decir, lo que constituía su "derecho adquirido" fue sólo lo expresamente establecido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, pero permitiéndose que las bases, montos y plazos fueran regulados por las Legislaturas Locales, sujetas a la Ley de Coordinación Fiscal.

⁵ Párrafo 121.



18. En contraste, el artículo segundo transitorio impugnado en la presente controversia no modifica un derecho o garantía reconocidos en favor del Municipio, sino que reconoce un derecho a las personas beneficiarias de algún integrante de las instituciones policiales que haya fallecido con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, o a aquellos beneficiarios que ya contaban con una pensión por muerte, pero a la fecha de entrada en vigor del decreto no había sido actualizada, a que, en términos del artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública, el monto de la pensión que reciben se homologue a la remuneración que reciben los integrantes de las instituciones policiales del Estado o Municipios en activo, conforme a su plaza, grado o categoría.
19. Lo anterior, desde nuestra perspectiva no constituye una situación análoga a la estudiada en la controversia constitucional 8/2017, pues si bien, ciertamente una disposición está modificando situaciones preexistentes, generándoles efectos diferenciados a futuro; en el primer caso, existía una clara garantía constitucional en favor del Municipio, mientras que, en el presente caso, el actor no cuenta con un derecho previsto en alguna disposición anterior que garantizara la inmutabilidad de las condiciones de las pensiones otorgadas en favor de la administración municipal. Siendo inaplicable el principio de irretroactividad analizado en términos del precedente.
20. La aplicación retroactiva del artículo segundo transitorio impugnado es solamente en beneficio de las personas, sin que quepa analizar derecho alguno del Municipio en este sentido.
21. Por las razones anteriores, llegamos a la conclusión de que el precepto impugnado es válido, sin que transgreda el artículo 14 de la Constitución Federal.

Nota: La sentencia relativa a la controversia 8/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo II, agosto de 2020, página 1310, con número de registro digital: 29395.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 342/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 907, con número de registro digital: 27055.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 276/2020, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 276/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la que se declaró la invalidez de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el registro estatal", 33, 72, 73, 74, 75, 96, en su porción normativa "y sectorizado a la Secretaría de Gobierno", 101, fracciones IV y VII, 103, fracción II, y transitorios cuarto, en su porción normativa "y sectorizado a la Secretaría de Gobierno", sexto, en su porción normativa "en el artículo 79", y décimo tercero, de la Ley Número 166 de Archivos para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, y por extensión, la del artículo 4, fracción VII, en su porción normativa "y sectorizado a la Secretaría de Gobierno", del referido ordenamiento legal.

En el considerando OCTAVO de la sentencia se analizó el fondo del asunto respecto a las posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora. Respecto de esa problemática, por un lado, se declaró infundada la omisión legislativa de incluir en la ley impugnada los términos "Órgano de Gobierno", "Órgano de vigilancia" y "Registro Nacional" y, por el otro, se desestimó el planteamiento relacionado con la alegada omisión de incorporar el concepto de "datos abiertos", esto al no alcanzarse una mayoría calificada del Pleno de esta Suprema Corte.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; siendo que en el segundo me ocuparé de aclarar la diferencia de mi voto con el que emití al resolverse la acción de inconstitucionalidad 140/2019.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

Por cuanto hace a la falta de definición de los conceptos "Órgano de Gobierno" y "Órgano de vigilancia" establecidos en las fracciones XLIII y XLIV del artículo 4 de la Ley General de Archivos, el Tribunal Pleno determinó que no representa un obstáculo para la homologación de los procesos archivísticos de los sujetos obligados, más aún cuando éstas se refieren a estructuras del Archivo



General de la Nación que se encuentran reguladas en la Ley General de Archivos.

Por otra parte, en relación con la definición del concepto "Registro Nacional", el Pleno no advirtió que su ausencia impactara en el funcionamiento del Registro Nacional de Archivos como instrumento del Sistema Nacional de Archivos, máxime que las bases normativas para ello se encuentran en la Ley General de Archivos.

Finalmente, respecto a la omisión de incorporar el concepto de "datos abiertos" previsto en la fracción XXI del artículo 4o. de la Ley General de Archivos, se desestimó dicho planteamiento al no alcanzar una mayoría calificada.

B. Razones del voto aclaratorio

Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 140/2019, mi voto fue en el sentido de declarar fundada la omisión de legislar respecto de los conceptos "órgano de gobierno" y "órgano de vigilancia" de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

No obstante, desde mi perspectiva el referido asunto se diferencia de éste, toda vez que en aquél no se preveía la existencia de dichos órganos en ninguna parte de la ley, siendo que en la ley impugnada en esta acción sí se regulan.

Asimismo, en ese asunto se concedió al Archivo General del Estado la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor, por lo que no requería tener una estructura orgánica como la prevista en la ley general, cuestión que tampoco ocurre, pues en el caso que nos ocupa la estructura del Archivo General del Estado sí se adecua a la regulada en dicha ley general.

En esa medida, preciso lo anterior a fin de explicar la razón por la que en este caso coincido con la propuesta de declarar infundada la omisión legislativa impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 276/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 903, con número de registro digital: 31468.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de marzo de 2023.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2020.

En la sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 38 a 40 del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 43 a 47, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto a las consecuencias que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de incons-

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.



titucionalidad 179/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indí-

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁵ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano



genas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos **deberán**:

sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente**;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impug-

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



nadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Par-

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



tes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respec-

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



tivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban Leyes Fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "El derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que: "para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."



No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que



no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 179/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de estas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en dis-



tintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación Local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado *toda* la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.



Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de esta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 179/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 38 a 40, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 43 a 47, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutive al

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



Congreso de San Luis Potosí, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas o legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio

Esta acción de inconstitucionalidad 179/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser "*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*"; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas "*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*".

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales." Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie*, que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa,



aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("Educación indígena") integrado por los preceptos 38, 39 y 40, y al capítulo VIII ("Educación inclusiva") compuesto por los numerales 43, 44, 45, 46 y 47 de la ley educativa de San Luis Potosí, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos

²⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."



conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con soli-

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



daridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 179/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 395, con número de registro digital: 30790.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 214/2020.

En la sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 51 a 53, del capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 56 a 59 del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Sonora, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en



el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de inconstitucionalidad 214/2020, marcaron un nuevo parateaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles. Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.



de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2

⁵ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos dere-

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



chos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "El derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.



impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que: "Para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."



La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Sonora analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 214/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el Legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución



Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."



artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 214/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 51 a 53 del capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 56 a 59 del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Sonora. El Tribunal Pleno decidió, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutive al Congreso de Sonora, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas o legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio

Esta acción de inconstitucionalidad 214/2020, brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser "*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*"; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas "*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*".

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece referir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales*". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte*".

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Sonora, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("De la educación indígena") integrado por los preceptos 51, 52 y 53, y al capítulo VIII ("De la educación



inclusiva") compuesto por los numerales 56, 57, 58 y 59 de la ley educativa de Sonora, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de hecho, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda

²⁰ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."



un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

Precisamente por las reflexiones vertidas a lo largo del presente documento, es que considero riesgoso extender la invalidez a otros artículos que no hayan sido impugnados, como es el caso del artículo 60 de la Ley de Educación de Sonora, reformado con posterioridad. Además de que esto pudiera contradecir la instrucción que en este caso ya se le ha dado al Congreso Local (respecto a que se consulte sobre toda la ley).

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 214/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 246, con número de registro digital: 30792.

Las sentencia relativa a las acción de inconstitucionalidad 212/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 71, con número de registro digital: 30772.

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021.

En la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el treinta de junio de dos mil veintidós, se resolvió la acción de inconstitucionalidad **29/2021**, en la que se analizaron diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, entre ellos, el 16, fracciones XXII y XXIII.

Ahora bien, al analizar si en el caso existía alguna causa de improcedencia, en el considerando cuarto, se sostuvo lo siguiente:

"**24. CUARTO.—Causales de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se haya actualizado alguna.

"25. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que, con posterioridad a la emisión del decreto impugnado, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Congreso del Estado de Nuevo León emitió el decreto 484 con el que reformó diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado, entre ellas, el artículo 16, fracciones XXII y XXIII, que fueron impugnadas en esta acción.

"26. Sin embargo, como se verá a continuación, **las reformas mencionadas no constituyen un nuevo acto legislativo que pudiera generar la cesación de efectos de las normas cuestionadas y el sobreseimiento** en la presente acción de inconstitucionalidad, pues únicamente fueron modificaciones de forma y puntuación que se realizaron para hacer coherente la redacción del texto con motivo de la adición de una fracción XXIV al final del artículo 16 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León.

"27. Al respecto, debe recordarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado la figura de 'nuevo acto legislativo' desde dos dimensiones: **a)** Para constatar la oportunidad de la demanda; y **b)** Para constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.

"28. En su primera dimensión, –desde la óptica de la oportunidad de la demanda–, la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.



- "29. En esos casos, cuando esta Suprema Corte ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo –a partir de una modificación en el contenido normativo– se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial. Y, por el contrario, cuando se considere que el precepto reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente –incluso en su redacción anterior–.
- "30. En su segunda dimensión –desde la óptica de cesación de efectos–, este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento de la acción.
- "31. En esta acción de inconstitucionalidad nos encontramos ante el segundo supuesto, es decir, se debe analizar si los artículos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que fueron impugnados –en su reforma que fue publicada el treinta de diciembre de dos mil veinte– continúan vigentes o si, por el contrario, han sufrido modificaciones en su contenido normativo que han dejado sin materia esta acción de inconstitucionalidad.
- "32. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.),¹ que existe un nuevo acto legislativo que dejaría sin materia esta impugnación, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:
- "33. a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,
- "34. b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
- "35. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento

¹"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Registro digital: 2012802. [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65. P./J. 25/2016 (10a.).



legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

- "36. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.**
- "37. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. Por tanto, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.** El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.
- "38. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar el sobreseimiento de un asunto, por la cesación de efectos de la norma impugnada, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** De esta forma, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
- "39. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
- "40. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuen-



cia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

"41. **El criterio que actualmente rige** para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo del enunciado jurídico impugnado.**

"42. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

"43. Ahora bien, como se adelantó, **las reformas al artículo 16, fracciones XXII y XXIII**, de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que fueron emitidas a través del decreto 484 publicado el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno –con posterioridad a la publicación del decreto aquí impugnado– **únicamente versaron sobre cuestiones de puntuación y técnica legislativa** necesarias para dar corrección ortográfica a la redacción del artículo 16, con motivo de la adición de una fracción XXIV al final del precepto, de manera que a juicio de esta Suprema Corte, **no constituyen un acto legislativo nuevo que pudiera generar el sobreseimiento de esta acción.**

"44. En efecto, la reforma del artículo 16, fracciones XXII y XXIII, únicamente tuvo como consecuencia lo siguiente:

• En la **fracción XXII**, únicamente se suprimió la conjunción copulativa 'y' que se encontraba al final de esta fracción, y que servía para anunciar que a continuación se encontraría la última fracción. En este supuesto, dado que se adicionó una fracción XXIV al final del artículo, era necesario suprimir la conjunción copulativa 'y'.

• En la **fracción XXIII**, originalmente se terminaba el artículo 16, por lo que el texto concluía con un signo de punto '.' Que denotaba el fin del artículo. Sin embargo, dado que se adicionó una fracción XXIV al final del artículo, fue necesario cambiar el signo de punto '.' por un punto y coma ';' junto con la conjunción copulativa 'y' para anunciar que se trata de la penúltima fracción, y que la última sería la fracción XXIV.

"45. Como se puede advertir, se trata únicamente de modificaciones de forma y puntuación propias de la técnica legislativa, ya que las modificaciones de las normas impugnadas sólo consistieron en la supresión y adición de signos de



puntuación y de una conjunción copulativa ‘y’, como se puede apreciar gráficamente en la siguiente tabla comparativa:

<p>"Decreto Número 363, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte.</p> <p>Normas impugnadas</p>	<p>"Decreto Número 484, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.</p>
<p>"Artículo 16. ...</p> <p>...</p> <p>"XXII. La secretaría, con el apoyo de la Secretaría de Salud del Estado, de acuerdo a sus competencias y sujetándose a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal realizarán, un protocolo de detección y atención temprana de educación especial que incluya la orientación de los padres o tutores, así como la capacitación a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, para los alumnos con discapacidad, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario; <u>y</u></p> <p>"XXIII. Desarrollarán programas integrales de educación física que fomenten en los educandos la importancia de practicar el ejercicio como herramienta para cuidar la salud y el estado físico."</p>	<p>"Artículo 16. ...</p> <p>...</p> <p>"XXII. La secretaría, con el apoyo de la Secretaría de Salud del Estado, de acuerdo a sus competencias y sujetándose a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal realizarán, un protocolo de detección y atención temprana de educación especial que incluya la orientación de los padres o tutores, así como la capacitación a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, para los alumnos con discapacidad, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario;</p> <p>"XXIII. Desarrollarán programas integrales de educación física que fomenten en los educandos la importancia de practicar el ejercicio como herramienta para cuidar la salud y el estado físico; <u>y</u></p> <p><u>"XXIV. Promoverán la formación y capacitación de las maestras y maestros, para que desarrollen las habilidades necesarias en el uso de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital que permita favorecer el proceso educativo."</u></p>

"46. Asimismo, tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, con posterioridad a la presentación de la demanda se han hecho diversas modificaciones a la Ley de Educación del Estado de Nuevo León; sin embargo, ninguno de los decretos de reformas y adiciones ha tenido un impacto en las normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad, pues en todos los casos



se trató de modificaciones a otros preceptos que no se cuestionan en esta vía.

"47. En ese orden de ideas, las fracciones materia de impugnación **no sufrieron modificaciones en su contenido normativo que lleven a su sobreseimiento por existir un nuevo acto legislativo**, por lo que debe seguirse con el estudio del fondo de esta acción de inconstitucionalidad."

Como se advierte, en ese asunto se consideró que si bien el artículo 16, fracciones XXII y XXIII, de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, fue reformado mediante Decreto Número 484, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, lo cierto era, que dicha reforma no podía considerarse como un nuevo acto legislativo; esto, toda vez que con su publicación, no se alteró su contenido, es decir, no hubo cambios en sentido normativo, por lo que no había lugar a sobreseer y debía seguirse con su estudio.

Como se desprende de lo anterior, el Pleno abordó la problemática en torno a qué debe entenderse por nuevo acto legislativo; y por mayoría de votos, se determinó que para que se actualice el supuesto de nuevo acto legislativo deben reunirse los siguientes requisitos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea sustancial o material.

Así, la mayoría consideró que para estar en presencia de un nuevo acto legislativo, es necesario que la reforma sea "sustantiva o material", es decir, que se modifique el sentido normativo del precepto impugnado. En consecuencia, se resolvió que no basta con la reforma "formal" de la norma para que se actualice una causa de improcedencia.

En ese sentido, me separo de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno. En mi concepto, respetuosamente considero que basta con que una norma general sea objeto de un proceso legislativo para que se actualice un nuevo acto legislativo.

En efecto, me parece que la reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior, esto con independencia de cuál sea el contenido de la reforma.



En consecuencia, sí la norma impugnada, fue objeto de una reforma posterior, desde mi perspectiva eso era suficiente para actualizar una causa de improcedencia respecto del precepto reformado; esto con independencia de que ese nuevo acto legislativo pudiera ser impugnado a través de una diversa acción de inconstitucionalidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 29/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 505, con número de registro digital: 30956.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2021.

En la sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el siete de marzo de dos mil veintidós, se resolvió la acción de inconstitucionalidad **73/2021**, en la que se analizó la constitucionalidad del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla, el cual prevé el requisito de tener dieciocho años cumplidos para solicitar la expedición de una nueva acta de nacimiento con motivo del reconocimiento de la identidad de género autopercibida.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno determinó la inconstitucionalidad de la norma al considerar que vulnera el principio del interés superior de la niñez, igualdad y no discriminación, así como libre desarrollo de la personalidad; esto, toda vez que da un trato diferenciado a niñas, niños y adolescentes en contraposición a las personas mayores de edad, con lo que se les excluye de solicitar una nueva acta de nacimiento que reconozca la identidad de género autopercibida.

Hecho lo anterior, se declaró la invalidez de la norma y la mayoría determinó que era necesario vincular al Congreso del Estado de Puebla para que dentro de los doce meses siguientes, reformara el artículo 875 Ter del Código Civil para esa entidad federativa, para establecer un procedimiento sumario que per-



mitiera la expedición de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida; así, se establecieron lineamientos de carácter obligatorio para guiar al Poder Legislativo local en los siguientes términos:

"136. El procedimiento que se establezca se deberá apegar a los lineamientos que forman parte del contenido mínimo del derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias trans, lo cuales se citan enseguida:

"I. Deberá prevalecer un procedimiento ágil, expedito, gratuito, sencillo y eficaz, enfocado a la adecuación integral de la identidad de género autopercibida, diseñado con perspectiva interseccional¹ y basado, sustancialmente, en el consentimiento libre e informado de la niña, el niño o adolescente.

"II. El procedimiento deberá permitir a las y los menores de edad registrar, cambiar, rectificar o adecuar su nombre y demás componentes de su identidad mediante la emisión de un acta nueva, sin verse obligados a detentar otra identidad que no representa su individualidad.

"III. No podrán exigirse requisitos basados en prejuicios o estereotipos como la acreditación de procedimientos quirúrgicos u hormonales, certificaciones médicas, psicológicas o de cualquier otro tipo que resulten estigmatizantes o irrazonables.

"IV. El procedimiento deberá efectuarse a través de sus tutores, o bien, de un representante legal y con la voluntad expresa de la persona menor de edad.

"V. Al solicitarse el procedimiento para el levantamiento de nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, la persona menor de edad deberá contar con la asistencia y asesoría de la Procuraduría de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla.

"VI. Cuando se niegue o sea imposible obtener el consentimiento de alguno de los representantes o tutores, deberá establecerse un procedimiento sumario que

¹ La interseccionalidad es una categoría de análisis para referir los componentes que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y discriminaciones. Este enfoque permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, evitando simplificar las conclusiones y, por lo tanto, el abordaje de dicha realidad

https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/storage/terminos_pdf/interseccionalidad.pdf



permita resolver esa situación, teniendo en cuenta la autonomía progresiva e interés superior de la infancia.

"VII. El procedimiento deberá ser confidencial y los documentos de identidad que se emitan no deberán reflejar los cambios de la identidad de género.

"VIII. No se deberá alterar la titularidad de los derechos y las obligaciones jurídicas contraídas previamente ni las provenientes de las relaciones propias del derecho de familia."

Si bien estoy de acuerdo con lo anterior, me parece que –como señalé en el voto concurrente que emití en el amparo en revisión 155/2021– debió señalarse de forma explícita que el procedimiento antes mencionado debe hacerse en sede judicial en atención al interés superior de la niñez.

En efecto, aunque el procedimiento para hacer tal adecuación debe ser idóneo y sencillo; y por ello, debe ser materialmente administrativo, tal y como se indica en la Opinión Consultiva 24/2017; ello no implica que tenga que ser necesariamente en la vía administrativa, porque también podría ser en la vía judicial siempre y cuando sea materialmente administrativo, y es en la vía judicial donde me parece que se pueden proteger de mejor manera los intereses de las niñas, niños y adolescentes, pues ese procedimiento está acompañado de una serie de garantías y apoyos que permiten tener la certeza absoluta de que es voluntad del menor de edad lograr la rectificación del acta de nacimiento; y que esa voluntad ha sido emitida con madurez y conocimiento de lo que implica.

Lo que me parece, por regla general no ocurre en el procedimiento administrativo, pues en ese procedimiento simplemente basta la presentación de la solicitud y, a continuación, la expedición del acta respectiva por parte de la autoridad administrativa; por tanto, me parece que realmente no existe un periodo adecuado para poder escuchar al menor y valorar su grado de madurez con relación a la petición.

Por ese motivo creo que el procedimiento, aunque sea materialmente administrativo, debiera tramitarse en la vía judicial, pues considero que el Juez, en razón de su oficio cuenta con mejores herramientas para escuchar al menor y valorar su opinión en función de su grado de madurez y entendimiento de lo que conlleva esa petición.

Por lo anterior, aunque comparto el sentido de la sentencia, emito el presente voto.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 73/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 540, con número de registro digital: 31349.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1. En sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en la cual analizaron, entre otros preceptos, los artículos 74, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento"; 75 fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*"; 85, apartado A, fracción I, en sus porciones normativas "*por nacimiento*" y "*sin tener otra nacionalidad*"; y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.
2. El análisis, discusión, votación y aprobación de la acción de inconstitucionalidad manifesté mi concurrencia en el considerando octavo, relativo al análisis de los artículos anteriores que excluyen de acceso a los cargos públicos de quienes no son ciudadanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad, estudio que corre de los párrafos 50 a 69 del engrose de la sentencia, estudio que concluye en la invalidez de las porciones normativas "*por nacimiento*" y "*sin tener otra nacionalidad*", de los artículos antes mencionados porque es criterio reiterado¹ por la integración del Tribunal Pleno que de una interpretación sistemática del artículo 32, párrafo segundo, a la luz del mandato previsto en el diverso 1o., ambos de la Constitución Federal, las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a los cargos públicos a mexicanos por nacimiento, pues el numeral 32 constitucional –leído sistemáticamente– no otorga margen alguno a las entidades federativas

¹ Se citan como precedentes las acciones de inconstitucionalidad: 87/2018, 35/2018, 45/2018 y su acumulada 46/2018, 59/2019, 88/2018, 93/2018, 4/2019 y 40/2019.



para distinguir entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización en el acceso a cargos públicos.

3. En consecuencia, las Legislaturas Locales no cuentan con competencia para reservar cargos públicos a los mexicanos por nacimiento. Y bajo ese razonamiento se declaró la invalidez de los artículos antes descritos. Ahora, si bien yo comparto la declaración de invalidez de las porciones normativas señaladas, me separo de las razones y motivos de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno para llegar a ello, ya que a mi parecer los Estados sí pueden regular los requisitos para cargos públicos, porque la Constitución Federal no establece ninguna reserva expresa de dicha facultad al Congreso de la Unión.
4. En efecto, de acuerdo a como he manifestado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018,² 45/2018 y su acumulada 46/2018³ 88/2018,⁴ 40/2019,⁵ 59/2018,⁶ 4/2019⁷ y 93/2018,⁸ en las que de forma similar el Tribunal Pleno ha analizado el tema de competencia de las entidades federativas para legislar los requisitos para cargos públicos, a mi parecer la razón para declarar la invalidez de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.
5. Al respecto, el precepto constitucional que rige nuestra valoración es el artículo 32 de la Constitución Federal que dispone:

"Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

² Fallada en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

³ Fallada en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

⁴ Fallada en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

⁵ Fallada en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁶ Fallada en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

⁷ Fallada en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

⁸ Fallada en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.



"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

6. De esta norma, interpretada textual e históricamente, no advierto una prohibición de legislar. Sólo se alude a los cargos expresamente contemplados por la Constitución, sin que esa referencia pueda examinarse de manera aislada. Desde mi punto de vista, al implementarse esta norma el Poder Constituyente Federal partió de la premisa de que no estaba regulando la totalidad de las funciones públicas del país; pues esa interpretación amplia dejaría de lado la visión federalista del Texto Constitucional, así como la regla residual prevista en el artículo 124 de la Constitución.

7. Por tanto, considero que, a diferencia de la posición mayoritaria adoptada en la sentencia, el Congreso del Estado sí tenía competencia para incorporar requisitos relativos a la nacionalidad a sus funcionarios públicos. Consecuentemente, para analizar las normas reclamadas, lo que debió aplicarse es un examen de proporcionalidad de carácter estricto de los requisitos implementados (fin legítimo imperioso y estricto examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad); el cual a mi parecer no se supera, pues las normas reclamadas no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso.

8. Y es así porque los cargos públicos para pertenecer a la policía de investigación, o a la Fiscalía del Estado, en cargo de director general, coordinador general o titular de Centros y Fiscaías especializadas, no resultan en una función pública que amerite una distinción entre nacionales mexicanos. La única forma de justificar una diferenciación entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, atendiendo a una interpretación histórica y restrictiva de la



forma de adquirir la nacionalidad mexicana, es aquella que tiene que ver con cargos que ejercen competencias directas de salvaguarda de la Soberanía Nacional.

9. Es decir, dado que es posible que los mexicanos por naturalización pierdan la ciudadanía, para hacer compatible tal potestad constitucional y el ejercicio de cargos públicos, la única diferenciación que puede hacerse entre mexicanos para ocupar funciones públicas atiende a la propia protección de la Soberanía Nacional que hace posible y protege la nacionalidad mexicana. En el caso, los cargos públicos regulados en las normas impugnadas no tienen asignadas facultades que se relacionen directa o indirectamente con la Soberanía o seguridad nacional, por lo que son inconstitucionales las porciones normativas referidas a ser mexicanos por *nacimiento* al transgredir los principios de igualdad y no discriminación.
10. Y esa es la razón que me lleva a la convicción de la declaratoria de invalidez de los artículos 74, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*"; 75 fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*"; 85, apartado A, fracción I, en sus porciones normativas "*por nacimiento*" y "*sin tener otra nacionalidad*"; y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.
11. Por otra parte, del mismo modo expreso mi concurrencia por lo que hace al considerando noveno, apartado 9.1, que corre de los párrafos 70 a 103 del engrose de la sentencia, en los cuales se analizan los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y 86, apartado A, fracción VIII, en las porciones normativas "*ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ...*", con relación al tema de si resulta inconstitucional la exclusión de cargos públicos de quienes han sido destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos.
12. Análisis del que el Tribunal Pleno consideró, que no era necesario realizar un test de escrutinio estricto en tanto se consideró que la exclusión de las normas en análisis no establecían una discriminación por razón de categoría sospechosa, no obstante bajo un análisis simple de razonabilidad y proporcionalidad se concluyó que los artículos impugnados sí resultaban inconstitucionales por contravenir el derecho a la igualdad y al principio de no discriminación que establece el artículo 1o. de la Constitución Federal.



13. Conclusión con la que coincido, no obstante al igual como manifesté en la acción de inconstitucionalidad 107/2016,⁹ considero que era sí resultaba fundado en su totalidad el concepto de invalidez de la Comisión actora en cuanto a que las normas impugnadas establecen una distinción basada en una categoría sospechosa en tanto estigmatizan a las personas por la característica de haber sido suspendidas, destituidas o inhabilitadas por resolución firme como servidor público, lo que efectivamente crea una categoría y agrupa a las personas que estén en esas circunstancias con el objeto de excluirlas del acceso al cargo público en igualdad de trato con quienes no tengan esa característica en su vida pasada.
14. Así, a mi parecer sí era factible realizar un test de escrutinio estricto, en función de que el último párrafo del artículo 1o. constitucional establece que queda prohibida toda discriminación motivada por cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
15. Entonces, si bien la calidad personal o la característica de "haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público" no corresponde al catálogo de categorías expresamente contempladas en el artículo 1o. constitucional, lo cierto es que sí refiere a una categoría sospechosa por referir a una característica de quienes aspiren a un cargo público al agrupar, categorizar y estigmatizar a quienes hubieren sido destituidos o inhabilitados, acarreado una situación pasada a una consecuencia de exclusión en el presente, lo que la agrupa a la persona con esa condición en un grupo de desventaja frente a quienes no tengan esa calidad en su vida pasada, luego la norma sí discrimina con base en una categoría sospechosa.
16. Conclusión a la arribo en parte por las consideraciones y razonamientos en los diversos asuntos que ya he analizado y profundizado sobre el concepto de categorías sospechosas¹⁰ y donde se ha afirmado que la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o

⁹ Fallada por el Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la cual se analizó la porción normativa "... y no contar con antecedentes penales ...", contenida en el artículo 64, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y de la que se declaró su invalidez.

¹⁰ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 8/2014, amparo directo en revisión 597/2017 y amparo directo en revisión 6606/2015.



discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.¹¹

17. Así, por ejemplo, las categorías de sexo, raza, color, origen nacional, posición económica, opiniones políticas, o cualquier otra condición o situación social, han sido consideradas como las principales categorías sospechosas incluidas en los tratados internacionales y en diversas constituciones.¹² Ahora bien, con el paso del tiempo, se ha incluido en la jurisprudencia y/o en las constituciones otras categorías atendiendo a otras formas de discriminación detectadas. Así pues, por un lado, en atención al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos,¹³ la jurisprudencia convencional y constitucional ha inclui-

¹¹ Cfr. Corte Constitucional de Sudáfrica. *Harksen v. Lane* No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

¹² En el derecho internacional de los derechos humanos, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los "Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.". El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.". El artículo 14 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos establece que: "El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación."

En el derecho comparado, el artículo 13 de la Constitución colombiana (1991) establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.". El artículo 61 de la Constitución de Venezuela (1999) prevé que "no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.". El artículo 88 de la Constitución de Paraguay (1992) dispone: "De la no discriminación. No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado."

¹³ Al respecto, el Pleno de este Tribunal ha establecido que en la interpretación histórica progresiva "deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación



do, por ejemplo, a la preferencia sexual como una categoría sospechosa.¹⁴ Por otro lado, diversas constituciones han previsto expresamente nuevas formas de categorías sospechosas, tales como la edad, la discapacidad y el estado civil –o el estado marital.¹⁵

18. La Constitución mexicana se encuentra en este último supuesto y reconoce, en su artículo 1o., un amplio catálogo de categorías sospechosas, dentro de las que, como ya se dijo, si bien no contempla expresamente el haber sido inhabilitado o destituido como servidor público, sí indica que dentro del catálogo de

de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio." (Ver tesis jurisprudencial P./J. 61/2000, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, Novena Época, junio de 2000, página 13, de rubro: "INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN."

Por otro lado, al realizar la interpretación evolutiva del contenido de un derecho humano, los tribunales constitucionales y los organismos internacionales autorizados hacen un análisis desde su propia jurisprudencia y también de forma comparativa. Así, por ejemplo, la Corte Interamericana al hacer una interpretación evolutiva ha otorgado "especial relevancia al derecho comparado, razón por la cual ha utilizado normativa nacional o jurisprudencia de tribunales internos a la hora de analizar controversias específicas". (Cfr. Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 245. Ver también, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión consultiva OC-16/99, de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114, y Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile, párr. 83).

¹⁴ Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, Comité de Derechos Humanos, "Toonen versus Australia", Comunicación No. 488/1992 (CCPR/C/50/D/488/1992), 4 de abril de 1994. Sentencia C-577/11 de la Corte Constitucional de Colombia. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

¹⁵ El artículo 9.3 de la Constitución Sudafricana (1994) establece que "el Estado no puede injustamente discriminar directa o indirectamente contra nadie con base en uno o más motivos, incluyendo raza, género, sexo, embarazo, estado marital, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, consciencia, creencia, cultura, idioma y nacimiento. (*The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth.*)

El artículo 14.II de la Constitución boliviana (2009) establece que: "el Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona."



categorías sospechosas puede considerarse cualquier otra que atente contra la dignidad humana, de ahí que considerar la calidad que tuvo la persona en el pasado para limitar y excluir del acceso a los derechos a una situación presente, por supuesto que trata de una distinción con base en una categoría sospechosa, en tanto categoriza a las personas por efecto de su pasado o historia de vida personal, exclusión que indiscutiblemente atenta con la dignidad humana al imponer una supresión que trasciende durante toda la vida de la persona.

19. Además, el principio de igualdad y no discriminación –ingresado en el dominio del *ius cogens*– permea todo el ordenamiento jurídico,¹⁶ por lo que cualquier tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹⁷ Por tanto, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹⁸

20. Así como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 8/2014,¹⁹ la discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos;²⁰ lo que observo sucede con las porciones normativas analizadas en tanto se dirigen a construir un significado social de exclusión de las personas que hubiesen, en el pasado, sido inhabilitadas o destituidas como servidores públicos, sin distinción de si los efectos de esa situación legal pasada han cesado, lo que revela que la intención de la norma es crear una categoría de personas que toma en cuenta los hechos pasados de forma sobre

¹⁶ Ver *Caso Atala Riffo y otras Vs. Chile, condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101 y *Caso comunidad indígena Xákmok Kásek*, párr. 269.

¹⁷ Ver *mutatis mutandi, Caso Atala Riffo y otras Vs. Chile, ver también propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53 y *caso comunidad indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 268.

¹⁸ *Cfr. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 55.

¹⁹ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión del once de agosto de dos mil quince.

²⁰ *Cfr. Amparo en revisión 152/2013*.



inclusiva, trascendiendo con ello todos los efectos negativos de esa conducta a lo largo de toda su vida, lo que atenta directamente a la dignidad humana, por lo que sí se está ante una categoría sospechosa y por ende era factible realizar el test de escrutinio estricto.

21. Especialmente cuando se verifica que las porciones normativas en análisis resultan sobre inclusivas, por que no distinguen siquiera la naturaleza o antecedentes de la inhabilitación o destitución, esto es, no consideran el origen de la sanción, el momento o las circunstancias en que ocurrieron, ni mucho menos si las sanciones ya han cesado en todos sus efectos legales, lo que evidencia que la intención de la norma es simplemente de agrupar y categorizar a las personas con esa característica en el pasado de inhabilitación, suspensión o destitución, sin calibrar si ello se debió a conductas consideradas graves, dolosas o bien culposas o relacionadas con la eficacia o eficiencia del cargo público, ni modular la trascendencia de la sanción a hechos presentes, por lo que la limitante no permite tampoco vislumbrar si la restricción obedece a una finalidad idónea para limitar el acceso al cargo al que se aspira ingresar, por lo que evidentemente las porciones normativas no superan un test de escrutinio estricto y por ende tampoco un simple test de razonabilidad.

22. Por tanto, al llegar a la misma conclusión de invalidez de las normas impugnadas, solamente expreso mi concurrencia en cuanto al método utilizado para llegar a la declaratoria de invalidez de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y 86, apartado A, fracción VIII, en las porciones *normativas "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ..."* de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 111/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 201, con número de registro digital: 30340.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018.



1. En sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro,¹ declarando la invalidez por ausencia de competencia de una porción normativa de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración del Estado de Chiapas. El objeto del presente voto es para aclarar que, si bien apoyé la inconstitucionalidad, lo hice por razones diferenciadas.
2. En síntesis, la materia del asunto consistió en analizar la fracción I del artículo 123 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, que dispone como requisito para poder ejercer el cargo de director general de organismos descentralizados de la entidad, el ser ciudadano mexicano por *nacimiento*. En la sentencia se sostiene que, en efecto, resulta parcialmente fundada esa petición de inconstitucionalidad, pero porque el legislador estatal carecía de competencia para imponer este requisito de nacionalidad a tales funcionarios.
3. Para la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, atendiendo a una interpretación histórica y sistemática de los artículos 1o., 32 y 37 de la Constitución Federal, en éstos ya se encuentran previstos los cargos públicos que requieren como uno de sus requisitos ser mexicano por nacimiento y sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para ampliar tales supuestos, siguiendo las pautas establecidas en la propia Constitución. Por ello, las entidades federativas no tienen competencia para exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ocupar una función pública, salvo que se reitere lo ya regulado en la Constitución Federal.
4. Ahora bien, en atención a lo anterior y como se adelantó, comparto el sentido del fallo pero no sus consideraciones. Tal como voté en las **acciones de inconstitucionalidad 22/2011**,² **20/2012**³ y **40/2012**,⁴ la razón para declarar la invalidez

¹ En sesión de siete de enero de dos mil veinte, se resolvieron otros asuntos con idéntica temática: las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 59/2018, en los que adopté la misma postura que desarrollo en el presente voto.

² Fallada el 31 de enero de 2013 por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".



de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.

En estos precedentes, a pesar de que no se señaló explícitamente que las Legislaturas Locales contaban con competencia para legislar, la mayoría de los integrantes del Pleno decretó la inconstitucionalidad de las normas ahí impugnadas por contravención de los citados principios de igualdad y no discriminación; por ello, estimo que se aceptó implícitamente la competencia de legislar. Sin embargo, a mi juicio, estos precedentes no fueron atendidos de manera estricta al resolver el presente caso y se cambió indebidamente de criterio.

6. Al respecto, el precepto constitucional que rige nuestra valoración es el artículo 32 de la Constitución Federal que dispone:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

³ Fallada el 2 de julio de 2013 por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

⁴ Fallada el 4 de julio de 2013 por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad". Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.



"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

7. De esta norma, interpretada textual e históricamente, no advierto una prohibición de legislar. Sólo se alude a los cargos expresamente contemplados por la Constitución, sin que esa referencia pueda examinarse de manera aislada. Desde mi punto de vista, al implementarse esta norma el Poder Constituyente Federal partió de la premisa de que no estaba regulando la totalidad de las funciones públicas del país; pues esa interpretación amplia dejaría de lado la visión federalista del Texto Constitucional, así como la regla residual prevista en el artículo 124 de la Constitución.

8. Por tanto, considero que, a diferencia de la posición mayoritaria adoptada en la sentencia, el legislador del Estado de Chiapas sí tenía competencia para incorporar requisitos relativos a la nacionalidad a sus funcionarios públicos. Consecuentemente, para analizar la norma reclamada, lo que debió aplicarse es un examen de proporcionalidad de carácter estricto del requisito de nacionalidad implementado (fin legítimo imperioso y estricto examen de idoneidad y necesidad); el cual a mi parecer no se supera, pues la norma reclamada no satisface ningún fin constitucionalmente imperioso.

9. El cargo público de director general de los mencionados órganos no es una función pública que amerite una distinción entre nacionales mexicanos. La única forma de justificar una diferenciación entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, atendiendo a una interpretación histórica y restrictiva de la forma de adquirir la nacionalidad mexicana, es aquella que tiene que ver con cargos que ejercen competencias directas de salvaguarda de la soberanía nacional.

10. Es decir, dado que es posible que los mexicanos por naturalización pierdan la ciudadanía, para hacer compatible tal potestad constitucional y el ejercicio de cargos públicos, la única diferenciación que puede hacerse entre mexicanos para ocupar funciones públicas atiende a la propia protección de la soberanía nacional que hace posible y protege la nacionalidad mexicana. En el caso, el cargo público regulado en la norma impugnada no tiene asignadas facultades



que se relacionen directa o indirectamente con la soberanía o seguridad nacional, por lo que es inconstitucional la porción normativa referida a ser mexicano por *nacimiento* al transgredir los principios de igualdad y no discriminación.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 512, con número de registro digital: 29805.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 22/2011, 40/2012 y 20/2012 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XXI, Tomo I, junio de 2013, página 173 y XXV, Tomo I, octubre de 2013, página 856; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 145, con números de registro digital: 24466, 24668 y 24742, respectivamente.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 165/2021, el Tribunal Pleno, por unanimidad, declaró la invalidez del artículo 83 Bis, párrafo segundo, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y IV, en sus porciones normativas "que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare" y "otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, adicionado mediante el Decreto Número Mil Trescientos Cuatro, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de octubre de dos mil veintiuno.
2. Mi voto fue a favor de la invalidez del artículo 83 Bis, párrafo segundo, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento" y coincido con la inconstitucionalidad del requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular del órgano especializado en asuntos municipales de los Municipios en el Estado de Morelos. No obstante, alcanzo la conclusión ante-



rior por razones muy diversas, las cuales he expresado en diversos precedentes tales como las acciones de inconstitucionalidad 57/2018, 87/2018 y 65/2021.

3. En efecto, la presente resolución se basa en los precedentes que han destacado la intención del Poder Reformador de la Constitución al modificar el contenido de los artículos 30, 32 y 37, y las razones para establecer que las personas mexicanas por nacimiento nunca pierden la nacionalidad mexicana. Luego, se explica que sólo la Norma Fundamental establece los supuestos de cargos públicos en los que se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y que ello es suficiente para interpretar que las Legislaturas Locales no pueden emitir ordenamientos en los que se imponga ese requisito.
4. Sin embargo, no comparto la metodología de la sentencia. La conclusión sobre la incompetencia de las entidades federativas no se desprende del estudio realizado, pues para ello tendría que estudiarse también el artículo 73 constitucional, en su caso. Dicho de otro modo, el análisis que se lleva a cabo no es concreto en torno a la nacionalidad por nacimiento, por lo que las razones que se proponen son insuficientes para sostener la conclusión de inconstitucionalidad por falta de competencia de las Legislaturas Locales a la que se arriba.
5. Bajo estas condiciones, si bien coincido con que el precepto analizado es inconstitucional, difiero de los motivos. Es decir, no porque exista incompetencia del Legislativo Estatal, pues la competencia residual no está vedada por el artículo 32 de la Constitución.
6. Este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. En consecuencia, estimo que la invalidez se relaciona con que, de someter a la norma a un escrutinio estricto y no de mera razonabilidad, no se superaría el test que debe ejecutarse al estar imbricado el artículo 1o. de la Constitución ya que, en el caso, las normas reclamadas no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso.
7. En otro orden de ideas, la sentencia también declara la invalidez del artículo 83 Bis, párrafo segundo, fracción IV, en sus porciones normativas "que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare" y "otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.
8. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.



9. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que, la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.

10. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza en los juicios constitucionales en aquellos asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) Categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) Se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o c) Se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹

11. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:

Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a "esa finalidad constitucionalmente imperiosa ('totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos')."

c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

12. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"...

¹ Ver por ejemplo el amparo en revisión 202/2013.



"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

13. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras), si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.
14. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito referido constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.
15. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el 23 de enero de 2020, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.
16. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 165/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 400, con número de registro digital: 31465.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2022, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIEZ DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 76/2022 el Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, declaró la invalidez del artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de abril de dos mil veintidós.



2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.
3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza en un juicio constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y/o por tratados internacionales; o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹
5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a "esa finalidad constitucionalmente imperiosa ('totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos')".
 - c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.
6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

¹ Ver por ejemplo amparo en revisión 202/2013.



"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.
8. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito de no contar con una sanción derivada de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.
9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el 23 de enero de 2020, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales, razones que son aplicables al caso concreto.
10. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 76/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 460, con número de registro digital: 31408.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651, con número de registro digital: 30138.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 207/2017.

1. En sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia citada al rubro. La materia del asunto, entre otros aspectos, consistió en analizar si la modificación al régimen de declaración de procedencia aplicable a los integrantes del Tribunal Superior y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán afectó o no el principio de independencia judicial, generando una invasión de competencias. Esto, pues dicha modificación radicó en eliminar la figura de la declaración de procedencia *por delitos locales* para todos los funcionarios del Estado, salvo por lo que hace a los Magistrados y consejeros del Poder Judicial, a los que se restringió dicha inmunidad a los delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público.
2. Por mayoría de votos, el Pleno concluyó que, a pesar de que el Poder Constituyente de Yucatán contaba con libertad configurativa para regular la declaración de procedencia, en el caso, se generaba una afectación a la independencia judicial; lo que conllevaba declarar la invalidez de las porciones normativas de los artículos 97, párrafo último, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán*", y 100, párrafo primero, en su porción normativa "*únicamente por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público, particularmente en las resoluciones o sentencias que pronuncien, establecidos en el Código Penal del Estado de Yucatán, efectuados durante su encargo*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán. Estableciendo la reviviscencia del régimen anterior únicamente para los referidos integrantes del Poder Judicial.
3. Fui de los que apoyaron esta conclusión pues, desde mi punto de vista, precisamente la modificación a la referida inmunidad procesal penal implicó una violación al principio de no regresividad en materia de independencia judicial; en específico, en la sub-garantía de inamovilidad/estabilidad judicial en el cargo. Esto, siguiendo las posturas que he adoptado en otros precedentes de esta Suprema Corte y que fueron aplicados en el fallo.



- Ahora bien, aunque comparto plenamente los razonamientos de la sentencia, **el motivo del presente documento es destacar ciertas consideraciones** que no fueron abundadas en la sentencia y que, considero, son imprescindibles para motivar la conclusión adoptada. Para ello, dividiré este documento en dos sub-apartados.

A

- En principio, estimo necesario hacer una breve síntesis sobre la línea argumentativa de los precedentes aplicados en el fallo en materia de declaración de procedencia e independencia judicial: las controversias constitucionales 99/2016 y 165/2018.
- En estos precedentes se reconoció que la Constitución Federal no exige a las entidades federativas que establezcan la declaración de procedencia para los delitos del fuero local en sus Constituciones, por lo que existe libertad configurativa en este aspecto. Empero, tal como dice en los precedentes, esta libertad no es absoluta, pues debe compaginarse con el resto de exigencias constitucionales, como la garantía del principio de independencia judicial.
- Sobre esta última garantía (siguiendo en este punto la controversia constitucional 81/2010), se dijo que las entidades federativas tienen la obligación de **garantizar** la independencia judicial; lo que implica la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes de las instituciones que garantizan este principio bajo una exigencia razonable de no regresividad. Esto a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.
- A la luz de estas consideraciones se sostuvo que cuando una entidad en particular decide incorporar a la declaración de procedencia como una de las figuras que protege su garantía de inamovilidad judicial y, con ello, la independencia judicial, dicha decisión acarrea consecuencias hacia el futuro. Ahora bien, estas consecuencias **no implican que las Legislaturas Locales no puedan reformar** de manera alguna la figura de la declaración de procedencia una vez que se encuentra instituida (como si se convirtiera en una cláusula pétrea), **sino que deben de cumplir ciertas exigencias constitucionales** (como una motivación reforzada) para hacerlo.
- En este sentido, la consideración fundamental para llegar a la conclusión de invalidez en nuestros precedentes fue *la forma* en que se llevaron a cabo



las reformas constitucionales. Ni en Jalisco (CC 99/2016) ni en Michoacán (CC 165/2018) se dio una motivación legislativa reforzada en la que se justificara por qué se debía de prescindir de esta garantía de independencia judicial; lo cual se ilustró a partir de que, en esas entidades, no se generó un régimen transitorio que previera la situación específica de los Magistrados que ya contaban con esa prerrogativa, no se distinguió la función de la declaración de procedencia para el caso de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de su función para otros funcionarios, etcétera.

10. Así, debe subrayarse, **la racionalidad de nuestra doctrina constitucional no descansa en una regla absoluta** según la cual las entidades federativas no pueden derogar la declaración de procedencia para los miembros del Poder Judicial en ninguna circunstancia. **Por el contrario**, siempre debe hacerse un análisis del caso concreto en el que se estudie si la eliminación de esta figura se ajusta a la exigencia de **motivación reforzada** y si se acompañó de otros cambios normativos que garanticen que la independencia judicial no se vea mermada de un modo desproporcionado.
11. En otras palabras, nuestra doctrina constitucional acepta que puede haber ocasiones en las que la eliminación de la declaración de procedencia para los integrantes de los Poderes Judiciales sea constitucional. Esto siempre bajo la **exigencia razonable de no regresividad** (derivada de la CC. 81/2010), la cual nos incide precisamente que este tipo de reformas están sujetas a un criterio de razonabilidad.
12. Lo anterior también implica que la historia constitucional de las entidades federativas es particularmente importante en estos casos, pues a partir del momento y la forma en que los Estados incorporaron la declaración de procedencia en su Constitución puede evaluarse si esta institución llegó o no a constituirse como un elemento integrante de la protección de la inviolabilidad/estabilidad en la función de los Magistrados locales. Esto así se consideró explícitamente en las referidas controversias constitucionales 99/2016 y 165/2018.

B

13. Ahora bien, de acuerdo con lo precisado en el apartado inmediato anterior, la **consideración que estimo debió incluirse** a lo expuesto en la sentencia es que la declaración de procedencia es una institución que puede rastrearse desde los orígenes del régimen constitucional de Yucatán. Desde 1918, la Constitución Local preveía en su artículo 97 que los funcionarios públicos eran



"responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo," pero que "a los Magistrados no se les puede hacer responsables sin que proceda la declaración afirmativa de haber lugar a proceder contra el acusado tratándose de los delitos comunes".¹

14. Esta disposición fue reformada posteriormente para comprender a diversos funcionarios bajo la protección de la declaración de procedencia. En este sentido, el 17 de mayo de 2010 se creó el Consejo de la Judicatura de Yucatán, cuyos titulares quedaron bajo el amparo del artículo 97 de manera análoga a los Magistrados.
15. Así, tanto los Magistrados y consejeros del Poder Judicial en esta entidad federativa han mantenido una inmunidad procesal en materia penal desde el momento de creación de sus puestos y a lo largo de toda su historia constitucional. De este modo, tal como se consideró en las citadas controversias constitucionales 992016 y 165/2018, en este caso concreto también podemos ver a la declaración de procedencia como un elemento que se constituyó en parte integrante de las protecciones a la independencia judicial.
16. Consecuentemente, en cuanto al análisis de la reforma concreta efectuada por el Congreso Local, insisto, basta con agregar que **no se previó ningún mecanismo ni se realizó modificación normativa alguna** para mantener el nivel de independencia judicial que existía con anterioridad a la reforma. Por ejemplo, no se estableció un régimen transitorio para regular la situación de los Magistrados que ya desempeñaban el cargo previo a la reforma; qué sucede si se declara culpable a los Magistrados en el proceso penal: se les destituye o no en el cargo si la sanción es privativa de libertad, entre otros aspectos. Todas estas consideraciones evidencian que se llevó a cabo una reforma que afectó indebidamente a la exigencia razonable de no regresividad en materia de independencia judicial.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 207/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 2373, con número de registro digital: 29861.

¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, texto original, 14 de enero de 1918.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2014.

En sesión de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla al considerar que el Congreso del Estado de Puebla no tiene competencia para legislar en materia de procedimiento penal.

Comparto las consideraciones de la ejecutoria; sin embargo, creo que es posible enriquecer la parte considerativa si no partimos, únicamente, del análisis de la competencia del Congreso de la Unión en materia procesal penal.

En este caso, ¿qué hace la legislación local? Crea un medio de defensa denominado "inconformidad"; establece sus distintos requisitos de trámite, y determina que procederá cuando el Juez de Control en materia local niegue medidas de protección –a la víctima, los testigos, los familiares, e incluso a cualquier persona que intervenga en el procedimiento penal–.

Debe tenerse en cuenta que el procurador general de la República no objetó la competencia del Estado de Puebla para que las autoridades locales puedan aplicar medidas de protección a personas en riesgo durante la investigación, sino que argumentó que el Congreso Local no contaba con la competencia para regular un medio de defensa cuya materia serían las resoluciones sobre la viabilidad o aplicación de tales medidas. Además, el Congreso Local señaló en su informe que la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo no es una ley de carácter procesal, sino que contiene un conjunto de reglas acerca de la protección de los sujetos en riesgo en un proceso penal.

Por estas circunstancias, considero que era necesario dilucidar si los preceptos impugnados efectivamente regulan supuestos procesales en materia penal y, por ende, si no pueden subsistir en el ordenamiento jurídico local frente a lo que dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Como establece la ejecutoria, la limitación a la libertad configurativa local atiende a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita la uniformidad y operatividad del nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. En esa tesitura, considero necesario cuestionarnos si este recurso de inconformidad creado por la Legislatura Local impacta en alguna de las etapas del procedimiento penal; es



decir, si dicho recurso constituye una regulación de carácter procesal penal. Considero que sí.

El precepto 27 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo, en la parte atacada, tiene el carácter de una norma procesal penal, pues establece un medio de impugnación para controvertir decisiones del Juez de Control relativas a medidas de protección –en el supuesto de que el sujeto en riesgo no esté a favor de dichas medidas–, el cual será resuelto en sede jurisdiccional. Es decir, la inconformidad se presenta durante una de las fases del procedimiento penal y la competencia de resolución está asignada a un Juez, por lo que es indubitable su naturaleza procesal.

Lo anterior se refuerza al tener presente que, de acuerdo con el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* de Guillermo Cabanellas, el derecho sustantivo es aquel que establece derechos u obligaciones –a diferencia del que regula su ejercicio, castiga su infracción o determina el procedimiento para su efectividad extraordinaria–; mientras que el derecho adjetivo se refiere al conjunto de leyes que posibilitan y hacen efectivo el ejercicio regular de las relaciones jurídicas, al poner en actividad el organismo judicial del Estado.¹ En este sentido, el derecho adjetivo se subdivide en legislación orgánica del Poder Judicial –aspecto formal– y en los códigos procesales, leyes de enjuiciamiento y demás preceptos reguladores de la jurisdicción contenciosa o voluntaria, como contenido material de este derecho.

A lo que se debe sumar que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define a las normas sustantivas como las que "*conceden derechos e imponen obligaciones, excepto las relacionadas con el proceso*"; mientras que las normas adjetivas, según la fuente citada, son las que "*regulan la utilización de los aparatos del Estado que aplican el derecho*". Normalmente, se piensa en el derecho procesal como el que contiene las normas adjetivas.

De lo expuesto, se advierte que tanto la doctrina extranjera como la nacional son coincidentes en señalar que las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, mientras que las normas de naturaleza adjetiva son las que permiten hacer efectivo el ejercicio de esos derechos y

¹ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina.



el cumplimiento de las obligaciones. Así las cosas, no existe duda de la naturaleza procesal del artículo 27 en lo que fue impugnado.

En ese sentido, desde mi perspectiva, es importante considerar que, si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales no establece un recurso específico para combatir las resoluciones sobre medidas de protección, prevé supuestos en los que el Juez de Control puede revisar este tipo de decisiones. Por ejemplo, el artículo 137 de ese código establece un mecanismo de audiencia pública para la revisión, confirmación o ratificación de estas medidas de protección –específicamente, para la víctima–, que debe celebrarse dentro de los cinco días siguientes a que sean dictadas por el Ministerio Público. De igual forma, su artículo 367 hace referencia a las medidas especiales destinadas a proteger la integridad del testigo, sus familiares, y cualquier persona que inter venga en el procedimiento; y aunque dicho numeral no describe un recurso específico para el supuesto de que un familiar del testigo solicite protección y que ésta le sea negada, considero que en ese caso también procede un recurso. De conformidad con el artículo 465 del Código Nacional mencionado, existe el recurso de revocación que procede en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación –como en el presente caso, ya que en audiencia se decide la negativa o la confirmación de las medidas– en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial. Así las cosas, existen supuestos en el Código Nacional de Procedimientos Penales en los que el Juez de Control puede revisar este tipo de decisiones en una audiencia.

En consecuencia, si el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé estos supuestos y la norma impugnada contiene un medio de impugnación semejante, existe el riesgo de que la subsistencia simultánea de sistemas de revisión e impugnación –a nivel local y nacional– genere incertidumbre jurídica para los justiciables, al no tener certeza de cuál de estos sistemas debe agotarse. Por ello, no puede continuar vigente una norma con la misma naturaleza y finalidad que aquellas creadas por el Congreso de la Unión, que es el único con la atribución legislativa procesal penal, precisamente para evitar el escenario descrito y generar uniformidad procesal penal en la República.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 623, con número de registro digital: 27713.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 214/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTICUATRO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53, 56, 57, 58 y 59 de la Ley de Educación del Estado de Sonora, expedida mediante Decreto 163 publicado el quince de mayo de dos mil veinte, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, ante la falta de consulta previa a comunidades indígenas y/o afroamericanas, así como a personas con discapacidad.

Al presentar los efectos de la invalidez decretada, el Ministro ponente indicó que se ajustaron al precedente emitido en la acción de inconstitucionalidad 212/2020; sin embargo, en atención a la sugerencia formulada por la Ministra Esquivel Mossa, en el sentido de invalidar por extensión el artículo 60 de la ley impugnada, sometió la propuesta a consideración del tribunal; sin embargo, no prosperó porque únicamente se alcanzó una mayoría de seis votos a favor de decretar la invalidez por extensión.

Aunque comparto el sentido y las consideraciones de la sentencia, porque finalmente el asunto se resolvió conforme al sentido de mi votación, me permito formular este voto, a efecto de aclarar mi criterio en relación con la invalidez por extensión que se ha propuesto en este tipo de asuntos.

En principio me parece oportuno tener presente que es criterio de este Tribunal Constitucional que si bien en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, también lo es que ello no tiene como consecuencia que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada.



Este criterio se sustentó en la tesis P/J. 32/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.",¹ que derivó de la resolución a la acción de inconstitucionalidad 28/2005, en sesión celebrada el quince de noviembre de dos mil cinco.

Aun cuando no participé en la resolución del asunto, derivado de que en aquella fecha aún no integraba este Tribunal Pleno, comparto el criterio en su totalidad puesto que, en mi opinión, existen asuntos como el que se analiza, en que se declara la invalidez de diversos preceptos por falta de consulta previa a comunidades indígenas y/o afromexicanas, así como a personas con discapacidad, en los que, de avalarse una invalidez por extensión respecto de diversas normas no impugnadas de forma destacada, este Tribunal Constitucional se vería en la necesidad de analizar todo el sistema jurídico nacional a efecto de advertir si en alguna legislación, ya sea porque la ley impugnada remita a ella, o por tener algún tipo de vinculación con la analizada, debiera invalidarse por la misma violación al derecho de consulta.

En ese orden, en el caso en concreto considero que la propuesta formulada por la Ministra Esquivel Mossa, en el sentido de declarar la invalidez por extensión del artículo 60 de la Ley de Educación del Estado de Sonora, obligaría a esta Corte Suprema a revisar de manera integral y norma por norma la ley impugnada, aun cuando dichas normas no hubieran sido impugnadas, a efecto de determinar si debían someterse al procedimiento de consulta previamente a su emisión por el legislador.

¹ El texto de la tesis dice: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, registro digital: 176056.



Además, en mi opinión, la omisión de establecer una declaratoria de invalidez por extensión en todo caso se ve superada con la novedosa determinación de este Tribunal Constitucional en la que se ha otorgado un carácter abierto a la consulta para comunidades indígenas y/o afro mexicanas, así como a personas con discapacidad, a efecto de ser practicada respecto de la ley en su integridad.

En efecto, en este tipo de asuntos en los que se han analizado diversas legislaciones locales en materia de educación, el Pleno de este tribunal ha otorgado un carácter extensivo a la consulta ordenada en los efectos de sus sentencias y no limitado a los artículos declarados inválidos por ser contrarios al orden constitucional, en palabras de la propia Corte Suprema: "las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."

De esta manera, en este tipo de asuntos, la falta de una declaratoria de invalidez por extensión, se ve superada por el carácter abierto de la consulta ordenada en la sentencia, en tanto en ella podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa como en el proceso legislativo dentro del que se debe garantizar su participación de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, en el que podrán opinar en relación con cualquier precepto que esté relacionado con estos grupos, porque no está limitada a los preceptos que han sido declarados inválidos, lo que me lleva a no compartir la propuesta de invalidez por extensión presentada por la Ministra.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 214/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 246, con número de registro digital: 30792.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2018.

1. En sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 96/2018, promovida por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "instituto de transparencia local"), en la que reconoció la validez tanto del procedimiento legislativo por el que se emitió la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como, en específico, de su artículo 115, apartados C y D.
2. El asunto requirió resolver dos cuestiones jurídicas. La primera fue determinar si el procedimiento legislativo por el que se emitió la ley impugnada era inválido por el hecho de que la Legislatura Local no realizó una evaluación de su impacto presupuestal. La segunda consistió en establecer si existía una contradicción, contraria al principio de seguridad jurídica, por un lado, el artículo 115, apartados C y D, que señalan que el titular del órgano interno de control del instituto local será nombrado por la Legislatura Local, así como que éste último designará y removerá libremente al personal de las subdirecciones del órgano interno de control y, por otro lado, los numerales 90 y 98 de la ley impugnada, que indican que el órgano interno de control dependerá directamente del comisionado presidente, así como que el Pleno del instituto local tendrá la facultad de ratificar los nombramientos que éste realice.
3. Si bien coincidí con el sentido del proyecto en ambas cuestiones, no comparto las razones que se plasmaron en la sentencia en relación con la primera cuestión. Para explicar lo anterior, expondré muy brevemente las considera-



ciones de la sentencia para dar respuesta a ambas cuestiones (I), para después expresar mis razones de disenso en relación con la primera de ellas (II).

I. Consideraciones de la sentencia

4. En cuanto al primer punto, en el considerando octavo de la sentencia se estableció que no existían vicios en el procedimiento legislativo con carácter invalidante. Se reconoció que los artículos 10, fracción I, último párrafo y 16, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como los diversos 166 Bis y 166 Ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave exigen que todo dictamen de un proyecto de ley o decreto incluya una evaluación de su impacto presupuestal. Sin embargo, se señaló que, conforme a lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, falladas el veintidós de abril de dos mil diecinueve, el incumplimiento de este requisito no constituye un vicio con carácter invalidante, pues los ordenamientos que lo prevén no sancionan su incumplimiento con la invalidez de la ley.
5. Por otro lado, en relación con el segundo punto, en el considerando noveno de la sentencia se afirmó que los apartados C y D del artículo 115 de la ley impugnada no vulneran el principio de seguridad jurídica, pues no entran en contradicción con los diversos 90 y 98 de la misma ley. Lo anterior, puesto que la supuesta contradicción que plantea el instituto de transparencia local se hace depender de la premisa de que la ley impugnada prevé que el titular del órgano interno de control será designado por la presidencia del instituto y que, por tanto, debe ser ratificado por el Pleno de éste. Sin embargo, ésta es una premisa falsa. Si bien es cierto que el artículo 98, fracción X, indica que el órgano interno de control dependerá directamente de la presidencia, la reforma al artículo 115, apartado C, es posterior e indica claramente que el titular del órgano interno de control será nombrado por el Congreso Local. En consecuencia, en la sentencia se afirmó que es evidente que el titular del órgano interno de control ya no es designado por la presidencia del instituto de transparencia local y que, en consecuencia, la ley impugnada no exige que el Pleno ratifique esta designación.
6. Asimismo, se indicó que el artículo 115, apartado D, señala claramente que el titular del órgano interno de control es quien debe designar y remover a los subdirectores de este órgano lo que, de nuevo, implica que éstos no son designados por la presidencia del instituto y, en consecuencia, que la ley impugnada no exige que la designación sea ratificada por el Pleno del instituto de transparencia local.



II. Razones de disenso

7. Como anuncié, coincido con los argumentos medulares que se expresaron en la sentencia para dar respuesta a la segunda cuestión, relacionada con los procesos de designación del titular del órgano interno de control y sus subdirectores. Sin embargo, no concuerdo con el análisis que se realizó en la sentencia de la primera cuestión, respecto al proceso legislativo por el que se emitió la ley impugnada.
8. La premisa central de mi disenso es que conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad tienen como objeto plantear una posible contradicción entre una norma general y una norma constitucional.¹ En otras palabras, el parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad siempre son normas constitucionales.²
9. Así, si bien puede plantearse en la acción de inconstitucionalidad, por ejemplo, que una ley local o federal vulnera una ley general, o que una norma legal resulta incompatible con una norma de la misma jerarquía, estos argumentos siempre deben relacionarse con una posible violación indirecta a una norma constitucional, como el incumplimiento de un mandato de que las leyes locales y federales se sujeten a la distribución de competencias y bases generales establecidas en la ley general o la violación que la contradicción de normas de carácter legal genera al principio constitucional de seguridad jurídica.
10. Lo anterior tiene dos implicaciones relevantes en relación con este asunto. La primera es que, cuando se analiza la validez constitucional de un procedimiento legislativo en una acción de inconstitucionalidad, no basta con establecer si éste viola los requisitos que establecen la ley y los reglamentos que regulan

¹ Véase, por ejemplo, la tesis jurisprudencial 129/99, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN."

² Al referirme a normas constitucionales me refiero tanto a las normas de fuente constitucional como a las normas de derechos humanos de fuente convencional que han sido incorporadas a la Constitución, conforme a su artículo 1o. Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 20/2014 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO ... DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL." y la tesis aislada LXVIII/2011 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."



la actuación de la Legislatura. Para que el incumplimiento de estos requisitos constituya un vicio con carácter invalidante, es indispensable que se traduzca en una violación de alguna norma del parámetro de control: la Constitución.

11. Es por lo anterior que, en prácticamente todos los precedentes relativos al procedimiento legislativo, lo que el Tribunal Pleno analiza en las acciones de inconstitucionalidad es si la violación de requisitos legales o reglamentarios tiene carácter invalidante por haberse traducido en una violación constitucional al privar al procedimiento de su carácter democrático deliberativo que exigen los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución.³
12. Sin embargo, el argumento de la sentencia parte de la premisa de que la posible invalidez del proceso legislativo debe estudiarse con base en un contraste exclusivo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como en el Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Así, el análisis sobre si la violación del requisito legal de realizar una evaluación de impacto presupuestal se traduce o conlleva la violación del carácter democrático deliberativo del procedimiento está completamente ausente de la resolución y ésta es la razón central por la que me separé de sus consideraciones en este punto.
13. La segunda implicación de que en las acciones de inconstitucionalidad, el parámetro de control y objeto de protección es la Constitución, es que, contrariamente a lo que se afirma en el precedente que cita el proyecto, resulta irrelevante que la ley o reglamento que prevé el requisito del procedimiento legislativo no sancione su incumplimiento con la invalidez de la ley. Ello es así, ya que el fundamento de la declaración de invalidez de leyes emitidas a través de procedimientos legislativos con vicios invalidantes en acciones de inconstitucionalidad no son las leyes o reglamentos que regulan el procedimiento legislativo. Más bien es el artículo 105, fracción II, constitucional y su ley reglamentaria que exigen a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tutelar la supremacía constitucional, lo que conlleva el deber de expulsar del sistema jurídico a las leyes que fueron emitidas vulnerando el carácter democrático deliberativo del procedimiento legislativo exigido constitucionalmente.

³ Véase la tesis aislada XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO." y la tesis aislada L/2008, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



14. En otras palabras, es innecesario que la ley o reglamento prevean que un vicio en el procedimiento legislativo se sancionará con su inconstitucionalidad para que esta Suprema Corte declare la invalidez del procedimiento si no tiene un carácter democrático deliberativo, pues tal facultad está prevista en la Constitución y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

15. A pesar de estas diferencias con la sentencia, voté a favor del sentido, pues estimo que el vicio consistente en no haber incluido en el dictamen de la ley una evaluación de su impacto presupuestal no tiene carácter invalidante, pues no afecta el carácter democrático deliberativo que exige la Constitución. Ello es así, pues, por un lado, esta Suprema Corte ha establecido reiteradamente que los vicios que suceden en etapa de comisiones, por lo general, no impactan en el carácter democrático deliberativo del procedimiento y, por tanto, no suelen traducirse en una violación a la Constitución.⁴ Por otro lado, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que el carácter democrático deliberativo del procedimiento es afectado cuando se vulneran las reglas de votación establecidas, la sesión en la que se discuta y aprueba la ley no es pública, o se afecta el derecho de todas las fuerzas políticas a participar en condiciones de igualdad.⁵ Sin embargo, la omisión de evaluar el impacto presupuestal de la ley no impacta en ninguno de estos aspectos.

16. En conclusión, estimo que la sentencia acertó en reconocer la validez del procedimiento legislativo, pero debió haberlo hecho porque el vicio de no evaluar su impacto presupuestal no vulneró el carácter democrático deliberativo del proceso y, por tanto, no se tradujo en una violación a la Constitución, en vez de haber basado esta determinación en que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y el Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no sancionan tal vicio.

⁴ Tesis jurisprudencial 117/2004, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO." y la tesis jurisprudencial 94/2001, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

⁵ Tesis aislada L/2008, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 96/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30246.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 129/99, P./J. 117/2004 y P./J. 94/2001 y aisladas P. XLIX/2008 y P. L/2008 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, noviembre de 1999, página 791; XX, diciembre de 2004, página 1111; XIV, agosto de 2001, página 438; XXVII, junio de 2008, página 709 y XXVII, junio de 2008, página 717, con números de registro digital: 192841, 179813, 188907, 169493 y 169437, respectivamente

Las tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) y aislada P. LXVIII/2011 (9a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 551, con números de registro digital: 2006224 y 160526, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 15, con número de registro digital: 29249.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 276/2020.

1. En sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.



2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los considerandos **séptimo** (Parámetro de regularidad constitucional) y **noveno** (Análisis de los supuestos para permitir el acceso a la información de documentos con valor histórico), aunque coincidí en términos generales con el sentido, disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.

SÉPTIMO. Parámetro de regularidad constitucional

I. Razones de la mayoría

3. En este tema, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 132/2019, 140/2019, 141/2019 y 122/2020, para precisar que, aunque la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, dicha situación no implicó una federalización total de la materia. Las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General de Archivos y la Constitución Federal.

II. Razones del disenso

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de las consideraciones contenidas en las páginas 29, 30 y 35 en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones; toda vez que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016, 161/2017, 93/2021 y 232/2020, no concuerdo con la tesis aislada P. VII/2007 de rubro: "**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**" ni la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001 de rubro: "**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**"
5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.

6. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

NOVENO. Análisis de los supuestos para permitir el acceso a la información de documentos con valor histórico

I. Razones de la mayoría

7. En este tema, se determinó declarar la invalidez del artículo 33 impugnado, al diferir con lo previsto en el diverso 38 de la Ley General de Archivos, que establece taxativamente los supuestos para otorgar acceso a la información contenida en documentos de valor histórico que contengan datos sensibles y no hayan sido transferidos a un archivo histórico.
8. Así, el precepto impugnado, al señalar que se dará el acceso conforme a los supuestos previstos en el artículo 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece supuestos sustancialmente distintos a los previstos por la Ley General de Archivos. Reiterándose que resulta indisponible para las entidades federativas el alterar los supuestos de acceso establecidos por el Congreso Federal.

II. Razones del disenso

9. En este tema, concordé con declarar la invalidez del primer párrafo del artículo 33 impugnado, al considerar que se transgrede el principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal por limitarse los supuestos de acceso únicamente a lo previsto en el diverso 120 de la Ley General de Transparencia, sin tomar en cuenta las excepciones adicionales previstas por la Ley General de Archivos.
10. No obstante, disiento con las consideraciones en las que se sostiene que el artículo 38 de la Ley General de Archivos contiene una lista taxativa de su-



puestos en los que es válido permitir el acceso a la información de documentos con valores históricos no transferidos a un archivo histórico y que contengan datos personales. Desde mi perspectiva, las entidades federativas pueden ampliar, debido al principio de máxima publicidad, los supuestos en los que se permita el acceso a dichos documentos en el ámbito de su competencia, sin reducir los mínimos establecidos por el numeral 38 de la Ley General de Archivos.

11. Por otra parte, también considero que resulta inválido el segundo párrafo del artículo 33 impugnado, al establecer que las resoluciones dictadas por el instituto de transparencia local podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación, lo cual, si bien, es acorde con el diverso 38 de la Ley General de Archivos, lo cierto es que se contraviene el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, cuarto párrafo, de la Constitución Federal que prevé la competencia del organismo garante federal para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de la transparencia en las entidades federativas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 276/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 903, con número de registro digital: 31468.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001 y aislada P. VII/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XV, enero de 2002, página 1042 y XXV, abril de 2007, página 5, con números de registro digital: 187982 y 172739, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de marzo de 2023.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018.

1. En sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa,



demandando la invalidez de diversas disposiciones del "Decreto 194 por el cual se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Acciones Urbanísticas; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Vivienda, la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles y la Ley de Expropiación, todas del Estado de Quintana Roo", publicado en el Diario Oficial de dicha entidad el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

2. Coincidió con la decisión mayoritaria casi en todos los apartados de la sentencia, sin embargo, tratándose de **1) las causales de improcedencia**, me parece que ciertos preceptos no debieron tenerse como impugnados, sobreseyendo en consecuencia. Además, en el **2) considerando noveno**, disiento de algunos razonamientos que explicaré a continuación. Finalmente, en el **3) considerando décimo** tengo algunas razones adicionales a la consulta.

QUINTO.—Causales de improcedencia

I. Razones de la mayoría

3. El Tribunal Pleno determinó que no se habían hecho valer causales de improcedencia, aunado a que no se advertía ninguna oficiosamente.

II. Razones del disenso

4. Voté por sobreseer respecto de los artículos 10, 23, 24, 43 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos local, analizados en fondo en el considerando noveno de la sentencia, así como los diversos 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas local, analizados en fondo en el considerando décimo primero, dado que no me parece que estuvieran relacionados de forma alguna con la cuestión efectivamente planteada por el Municipio actor.
5. Por un lado, en el considerando **noveno**, me parece que los artículos 10, 23, 24, 43, 44 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos local no debieron tenerse por impugnados derivado de la cuestión efectivamente planteada por el Municipio actor en la demanda, toda vez que su argumento central radicaba en que diversas normas invadían sus facultades al exigir que para publicar y registrar los reglamentos e instrumentos de planeación, los Municipios deben obtener un previo Dictamen de Verificación de Congruencia emitido por una Secretaría del Poder Ejecutivo Local.



6. En este sentido, la misma sentencia reconoce en la página 56 que el Municipio actor "*no alude a una afectación directa a su esfera competencial reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal*", es decir, no señala "*de manera destacada la vulneración que, a su parecer, se produce a su competencia constitucional*", por lo que este tribunal, en suplencia de la queja, determinó que tales preceptos no vulneraban su esfera competencial.
7. Así, considero que, al no haber existido algún planteamiento sobre la inconstitucionalidad de las normas precisadas, aun con un entendimiento amplio del principio de afectación, debió sobreseerse al respecto y únicamente pronunciarse sobre la validez de los artículos 11, 13, fracción VI, 31, 32, 33 y 45 de la Ley de Asentamientos Humanos local al ser los únicos congruentes con planteamiento del Municipio actor.
8. Por otro lado, tratándose del considerando **décimo primero**, los artículos 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas local no se refieren a cuestiones relacionadas con la facultad del Poder Ejecutivo local para emitir las constancias de compatibilidad territorial, lo cual es, esencialmente, la inconformidad expresada por el Municipio actor en el quinto concepto de invalidez; por lo que únicamente debió tenerse por impugnado el artículo 5, fracción I, de dicha Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, que finalmente fue invalidado y con lo cual coincido en los términos de la sentencia.

NOVENO.—Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local para emitir el Dictamen de Verificación de Congruencia previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo

I. Razones de la mayoría

9. El Tribunal Pleno, por un lado, determinó reconocer la validez de los artículos 10, 23, 24, 43, 44 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos local al no generar una afectación a la competencia constitucional del Municipio actor. Por otra parte, también se reconoció la validez de los artículos 11, 13, fracción VI, 31, 32, 33 y 45 del mismo ordenamiento, ya que la exigencia de un Dictamen de Verificación de Congruencia por parte del Ejecutivo Estatal para que el ente municipal lleve a cabo la publicación e inscripción en el registro público correspondiente de sus instrumentos municipales de planeación en materia de desarrollo humano y ordenamiento ecológico, no viola la competencia municipal dado que la congruencia y coordinación resultan criterios que deben



perseguirse entre los diferentes programas estatales y municipales en estas materias conforme a sus respectivas legislaciones generales.

II. Razones del disenso

10. No coincido con la sentencia únicamente por lo que hace a las consideraciones contenidas en las páginas 72 y 73 en las que se afirma:

"... [L]a normativa local impugnada dispone que los instrumentos municipales a través de los cuales se llevará a cabo el ordenamiento territorial, así como la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado de Quintana Roo, deberán ser congruentes y **homogéneos**, con lo establecido en el resto de los niveles de gobierno ...

"[E]l legislador local en aras de asegurar la **homogeneidad** y congruencia, facultó al Ejecutivo Local, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, para verificar que los reglamentos e instrumentos municipales respectivos en la materia, cumplan con tal exigencia, esto es, que previa a su publicación e inscripción, se examine que sean acordes a las disposiciones emitidas por los demás órdenes de gobierno, de manera que las provisiones normativas analizadas cumplen con el mandato constitucional referente a la congruencia, concurrencia y coordinación en materia de asentamientos humanos." (énfasis añadido)

11. Desde mi perspectiva, del resto del considerando noveno, al analizarse tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la legislación local en la materia, se sujetan diversos programas a esquemas de congruencia y coordinación que no pueden ser interpretados como un requisito adicional de homogeneidad, pues este último supuesto reduce a un mínimo grado de libertad configurativa, mientras que la congruencia es un concepto más amplio que respeta las facultades exclusivas de competencia municipal conforme a la Constitución Federal.

DÉCIMO.—Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo

I. Razones de la mayoría

12. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 16, 24, último párrafo, 34, párrafo segundo, y 184 Ter, último párrafo, todos de la Ley de Equi-



librio Ecológico y Protección al Ambiente local dado que no se advertía alguna invasión competencial relacionada con la creación y administración de reservas ecológicas, así como con la elaboración y aplicación de programas en la materia, ante la ausencia de facultades municipales exclusivas y definitivas, pues los Ayuntamientos se encuentran sujetos a lo que dispongan las leyes federales y estatales conforme a la fracción V del artículo 115 constitucional.

II. Razones del diseño

13. Coincidió con los reconocimientos de validez alcanzados, así como con las razones expresadas en la consulta. Sin embargo, me parece que la sentencia omite responder dos argumentos planteados por el Municipio actor quien, por un lado, señaló que al integrarse los programas de equilibrio ecológico al programa de ordenamiento territorial se menoscaba la competencia municipal para formular y aprobar los primeros, en términos del artículo 20 Bis 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.¹
14. Por otra parte, el actor también argumentó que el proceso de formulación y modificación de los planes no podía ser delegado a los consejos consultivos.
15. En ambos casos la sentencia sostiene que dichos argumentos parten de premisas falsas pues no se advierten cuestiones relacionadas con el otorgamiento de facultades al Poder Ejecutivo local, ni con la creación de algún procedimiento diverso para la emisión de los programas de desarrollo urbano o ecológico que pueda afectar la competencia municipal en tales materias.
16. Tratándose del primer argumento, me gustaría precisar que el hecho de incorporar los programas de equilibrio ecológico en el programa de desarrollo ur-

¹ Artículo 20 Bis 4. Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

"I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

"II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y

"III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes."



bano no supone el establecimiento de nuevas reglas para su elaboración y por lo tanto permanecen intactas las competencias municipales. Inclusive, debiéndose tener en consideración el procedimiento dispuesto por el artículo 20 Bis 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.²

17. En relación con el segundo punto, estimo que el último párrafo del artículo 184 Ter impugnado debe ser leído a la luz del resto del capítulo de la legislación local que regula la existencia y facultades del Consejo Consultivo de Ecología,

² "Artículo 20 Bis 5. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:

"I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

"II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta ley;

"III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. En los programas de ordenamiento ecológico local del territorio se establecerán límites geográficos hasta donde se pueden extender las áreas urbanizables de los centros de población en el territorio ordenado. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se deberá cumplir con lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

"IV. Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.

"Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

"V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda;

"VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;

"VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos. Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y

"VIII. El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes."



pues de una interpretación sistemática es posible extraer que se trata de un órgano que no cuenta con facultades para aprobar o generar modificaciones de los programas, sino que su participación se limita a emitir una opinión, la cual no interfiere con las competencias municipales.³

³ "Artículo 184. El Consejo Consultivo de Ecología es un órgano ciudadano de consulta permanente, opinión, asesoría y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en materia de protección al ambiente y de desarrollo sustentable en el Estado, emitiendo en su caso las recomendaciones respectivas a la secretaría. Su funcionamiento se regulará por el reglamento interior que para tal efecto expida el titular del Poder Ejecutivo del Estado a propuesta de éste ..."

"Artículo 184 Ter. El Consejo Consultivo de Ecología del Estado, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Participar con su opinión en la planeación, elaboración, adecuación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo en materia ambiental conforme a lo dispuesto en el Sistema de Planeación Democrática;

"II. Opinar y en su caso, recomendar lo procedente sobre el Programa Estatal Ambiental y del Patrimonio Natural, Sectoriales y Operativos Anuales relacionados con la materia ambiental;

"III. Participar con su opinión en la planeación, evaluación y recomendar lo procedente para el cumplimiento del Programa Estatal Ambiental y del Patrimonio Natural, Sectoriales y Operativos Anuales;

"IV. Promover la participación de los distintos sectores de la sociedad, en materias objeto del desarrollo sustentable del Estado;

"V. Elaborar propuestas en materia de políticas públicas, programas, estudios, obras y acciones específicas en materia ambiental y de desarrollo sustentable que contribuyan a fortalecer la visión de la sustentabilidad ambiental;

"VI. Impulsar la investigación y difusión de los avances científicos y tecnológicos que existan sobre la protección del medio ambiente y los ecosistemas;

"VII. Proponer a la secretaría la creación de Consejos Municipales de Ecología, con el objeto de fomentar la participación ciudadana en la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable en el ámbito municipal;

"VIII. Proponer y participar en eventos y foros municipales, estatales, nacionales e internacionales donde se analice la protección al ambiente, el equilibrio ecológico, el patrimonio natural y el desarrollo sustentable;

"IX. Formular recomendaciones al titular del Poder Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para el diseño y evaluación de acciones, programas y políticas públicas en materia ambiental, de protección al patrimonio natural para el desarrollo sustentable del Estado;

"X. Elaborar recomendaciones para mejorar el marco jurídico ambiental vinculado con el medio ambiente, el patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el Estado;

"XI. Promover mecanismos de consulta y participación ciudadana en materia de medio ambiente, recursos naturales y desarrollo sustentable, que fomente el ejercicio de los derechos ciudadanos en esta materia;

"XII. Coordinarse con organismos homólogos de carácter estatal, regional, nacional e internacional, a fin de intercambiar experiencias, acciones y estrategias que puedan resultar mutuamente beneficiosas, y

"XIII. Las demás que sean necesarias para la consecución de sus fines, de objeto de esta Ley y estén previstas en otros ordenamientos.



Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 177/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo II, mayo de 2022, página 1419, con número de registro digital: 30555.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el quince de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 83/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la que se impugnaron los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Presento este voto concurrente toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido del considerando quinto relativo al estudio de fondo –cuya votación fue dividida en dos partes–, lo hice por razones y a partir de una metodología distinta. En ese orden de ideas, abordaré a continuación cada votación por separado, así como el criterio de la mayoría y las razones de mi disenso.

I. QUINTO.—Estudio de fondo. Primera parte.

i. Criterio de la mayoría

En este primer apartado, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, en la porción normativa "*ni estar bajo proceso penal*" como requisito

"En los procesos de consulta relativos a la evaluación, formulación y modificación de los Programas de Ordenamiento Ecológico, el Consejo Consultivo de Ecología del Estado deberá sesionar en acuerdo con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo."



para ser aspirante al ejercicio del notariado, así como la porción normativa del artículo 154, fracción I, que establecía como causa de suspensión de un notario en funciones el *"Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva"*.¹ Ello, al considerar que dichos preceptos eran violatorios del principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato.

Para tal efecto, la mayoría retomó las consideraciones de precedentes recientes en los que el Pleno ha sostenido que ciertos requisitos para *ocupar o acceder* a determinados cargos públicos constituyen una violación al principio de presunción de inocencia. En específico, se retomó la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**,² en la que el Pleno sostuvo que el requisito consistente en *"no estar sujeto a procedimiento"* (penal o administrativo) para ocupar el cargo de fiscal local viola la presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato, ya que impide a las personas acceder a dicho puesto *"no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad"*. Dicho criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 111/2019**,³ en donde se declaró inconstitucional el requisito de *"no estar sujeto a proceso penal"* para ocupar diversos cargos en una fiscalía local.

La mayoría considero que tales consideraciones eran igualmente aplicables al artículo 28, fracción X, en su porción *"ni estar bajo proceso penal"*, así como

¹ Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo

"Artículo 28. Para ser aspirante al ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"...

"X. No haber sido condenado **ni estar bajo proceso penal** por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial."

"Artículo 154. Son causas de suspensión de un notario en el ejercicio de sus funciones, además de las que se establecen en el artículo 197 de esta ley, las siguientes:

"I. Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva."

² Acción de inconstitucionalidad 73/2018, aprobada el 28 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, aprobada el martes 21 de julio de 2020, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



a la fracción I, del artículo 154, que menciona "*Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva*", por lo que se declaró su invalidez al considerar que resultaban violatorios al principio de presunción de inocencia.

ii. Razones del disenso

Si bien me pronuncié a favor de la invalidez de las normas señaladas en este apartado, con respecto al artículo 154, fracción I,⁴ **consideraré necesario precisar que dicha porción normativa no establecía un requisito de "acceso a la función notarial, sino una "causa de suspensión" de notarios** que ya se encuentran en funciones, por lo que las consideraciones de los precedentes no le resultan exactamente aplicables.

Como referí, coincidí con la mayoría en que el precepto es inconstitucional por violar el derecho a la presunción de inocencia. No obstante, **me parece importante aclarar que dicho criterio de ninguna manera prejuzga sobre la posibilidad de que las y los notarios que enfrentan un proceso penal puedan ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones, cuando ello derive de la imposición de una "medida cautelar" dictada por un Juez penal, conforme al artículo 19 de la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales.**⁵

⁴ **Artículo 154.** Son causas de suspensión de un notario en el ejercicio de sus funciones, además de las que se establecen en el artículo 197 de esta ley, las siguientes:

"I. Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva."

⁵ **Constitución General**

Artículo 19. ...

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso ..."

Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 155. Tipos de medidas cautelares.

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

" ...

XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;

" ...



En efecto, no debe perderse de vista que tanto la Constitución General en su artículo 19, como el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en su artículo 155, **contemplan la posibilidad de que los Jueces impongan medidas cautelares diversas a la prisión preventiva a las personas imputadas**, con la finalidad de evitar que éstas se sustraigan de la acción de la justicia o afecten la investigación; las cuales pueden consistir en la "**suspensión temporal en el ejercicio de una actividad profesional o laboral**", entre otras.

Con todo, debe aclararse que la validez de dichas medidas está sujeta en todo momento a que se cumplan los fines y condiciones que prevé el artículo 19 de la Constitución. Esto es, debe tratarse de una medida impuesta por un Juez en el caso concreto, derivado de una solicitud efectuada por el Ministerio Público y siempre que se demuestre que ello es necesario para garantizar alguno de los fines del artículo 19 constitucional (es decir, siempre que sea necesario para *garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación o la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad*). En ningún caso una persona puede ser sujeta a una medida cautelar si no se acreditan dichos extremos.

En efecto, tras la reforma constitucional de 2008, nuestra Constitución optó por un sistema procesal penal más garantista y respetuoso de la presunción de inocencia, conforme al cual deben limitarse al máximo las externalidades negativas que puede tener en la vida de las personas el enfrentar un proceso penal. Este principio quedó recogido en el artículo 156 del CNPP,⁶ el cual establece que: (i) al imponer una o varias medidas cautelares, el Juez de

"XIV. La prisión preventiva.

"Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada."

⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales

"Artículo 156. Proporcionalidad

"El Juez de Control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

"Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

"En la resolución respectiva, el Juez de control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado."



Control de aplicar el "*criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona*"; (ii) al evaluar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, el Juez debe tomar en consideración "*el análisis de evaluación de riesgo realizado por el personal especializado en la materia*"; y, (iii) en todo caso, el juzgador "*deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado*".

En ese orden de ideas, **me parecía importante aclarar que lo que resulta contrario a la presunción de inocencia es que a una persona se le suspenda de su profesión o empleo por el solo hecho de estar sujeta a proceso penal, sin que ello derive de una medida cautelar debidamente justificada.** En tales casos, al no estar dirigida a la consecución de alguno de los fines del artículo 19 constitucional, la suspensión carece de cualquier justificación constitucional y, por el contrario, implica *adelantar* una pena, *prejuzgando* así sobre la culpabilidad de la persona a pesar de que no se ha acreditado debidamente su responsabilidad mediante una sentencia condenatoria firme.

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso coincidí con el Pleno en que el artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado de Quintana Roo era inconstitucional, **precisamente porque no condicionaba la suspensión del notario en el ejercicio de sus funciones a la existencia de una "medida cautelar"** impuesta por un Juez penal en un caso concreto, **sino que la imponía por el solo hecho de que se hubiere dictado auto de vinculación a proceso en su contra por la comisión de delito doloso.**

En otras palabras, **el supuesto de "suspensión" previsto en la norma impugnada no se vinculaba con ninguno de los supuestos del artículo 19 constitucional, los cuales, como se dijo, son los únicos que justifican la imposición de una medida cautelar de este tipo.** Por esta razón, coincidí con la mayoría en que la norma impugnada *prejuzgaba* sobre la responsabilidad penal del imputado y *adelantaba* la eventual imposición de una sanción penal, lo cual resulta violatorio del principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato extraprocesal.

II. QUINTO.—Estudio de fondo. Segunda parte.

i. Criterio de la mayoría

En este apartado la mayoría declaró la invalidez de las porciones normativas "*no haya sido condenado por delito doloso*" y "*ni haya sido sentenciado en materia*



civil en juicio de carácter patrimonial", contenidas en el artículo 28, fracción X, de la ley impugnada,⁷ que se establecían como requisitos para aspirar al ejercicio del notariado, al considerar que **ambas porciones vulneraban el derecho de igualdad y no discriminación** reconocido en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución General.⁸

En ese sentido, el Tribunal Pleno consideró que la fracción X del artículo 28 impugnado, en cuanto establecía como requisito para el aspirante al ejercicio del notariado "*no haber sido condenado por delito doloso*", resultaba en exceso general, ya que comprendía cualquier delito doloso, aun cuando éste no guardara relación con la función notarial, además de que no se acotaba la gravedad del delito, la pena impuesta, el grado de culpabilidad o incluso la temporalidad en que hubiera sido sentenciado.

Asimismo, el Pleno consideró que la restante porción normativa del artículo 28, fracción X, que establecía como requisito "*ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*", resultaba de igual forma general e imprecisa, dado que las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial, incluso con sentencia favorable, no podrían ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo.

De esta manera, la mayoría consideró que **ambas porciones normativas resultaban inválidas por vulnerar el derecho de igualdad**, ya que para poder acceder al empleo establecían exigencias de orden moral, en el sentido de que el aspirante al ejercicio del notariado no debe haber incurrido en alguna con-

⁷ **Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo**

"**Artículo 28.** Para ser aspirante al ejercicio del Notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"...

"**X. No haber sido condenado ni estar bajo proceso penal por delito doloso. ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial."**

⁸ **Constitución General**

"**Artículo 1.**

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



ducta que la ley considera jurídicamente reprochable, sin que esto tuviera una justificación objetiva en el desempeño de sus funciones.

ii. Razones del disenso

Si bien me encontré en favor de la invalidez de las porciones normativas "*no haber sido condenado ... por delito doloso*" y "*ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*" del artículo 28, fracción X, **me pronuncié en contra de la metodología, al considerar que cada una de estas porciones debía someterse a un test de igualdad distinto, al incidir en categorías diferentes.**

En efecto, de acuerdo con la postura que he sostenido reiteradamente en precedentes,⁹ la porción "*no haber sido condenado por delito doloso*" debió ser sometida a un **test de escrutinio estricto**, al incidir en una **categoria sospechosa** consistente en "tener antecedentes penales". En cambio, la porción "*no haber sido sentenciado en materia civil en juicio patrimonial*" debió ser sometida a un **test de mera razonabilidad**, pues la misma **no incidía en una categoría sospechosa**. En ese sentido, a continuación, desarrollaré la forma en la que creo que se debieron analizar cada una de estas porciones.

1. Requisito de "*No haber sido condenado ... por delito doloso*".

Desde las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, y 50/2019, he sostenido que **hacer distinciones con base en "antecedentes penales" incide en una categoría sospechosa**. Lo anterior, pues si bien es cierto que no se trata de una categoría expresamente prevista en el artículo 1o. constitucional, se encuentra comprendida en la última frase que dice "*por cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*".¹⁰

⁹ Acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019.

¹⁰ En el primero de estos asuntos, señalé lo siguiente: "Me parece que el exigir no antecedentes penales precisamente se incluye en la fórmula genérica que atenta a la dignidad personal para menoscabar derechos, y esto no significa que, en cualquier caso, que por cualquier delito se pueda inhibir o prohibir a una persona a tener un cargo público pueda ser, en automático, inconstitucional."



En particular, en mi **voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 118/2020**,¹¹ sostuve que las personas con antecedentes penales constituyen un grupo en una situación especial de vulnerabilidad a sufrir discriminación, en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social únicamente por haber estado en reclusión. Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel. A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor, el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrenta este grupo de personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, prolongando un castigo con el que ya cumplieron. Dicha situación es especialmente patente en el acceso a un trabajo.

Por tanto, en el presente caso para determinar si la porción "*no haber sido condenado por delito doloso*" del artículo 28, fracción X, era constitucional, **debía aplicarse un test de escrutinio estricto**, el cual exige evaluar si la medida: **1)** persigue una finalidad constitucional imperiosa, no solamente constitucionalmente válida; **2)** está estrechamente vinculada con dicha finalidad y no sólo potencialmente conectada con tales objetivos; **3)** es la menos restrictiva para conseguir dicha finalidad.

En el caso se advierte que la medida sí perseguía una finalidad constitucionalmente imperiosa, pues de los informes presentados por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Local, se observa que la finalidad de la medida fue *garantizar la confianza de las personas que requieren el servicio de notariado, la certeza y la seguridad jurídica de las operaciones y evitar que los usuarios sean objeto de algún delito, como fraude*. Fines que se encuentran establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución, entre otros.

No obstante, considero que la medida no se encontraba estrechamente vinculada con dicha finalidad, toda vez que resultaba sobreinclusiva. Ello es así, pues la misma no *distinguía* por tipo de delito doloso, su gravedad o la fecha de su comisión, con lo cual excluye *a priori* una gran cantidad de personas que, si bien pudieron haber cometido un delito doloso en el pasado, actualmente

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 118/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del 20 de mayo de 2021.



podrían contar con las aptitudes y los requisitos necesarios para ejercer la función de notario.

Al respecto, no desconozco que la comisión de un delito doloso ciertamente puede poner en duda la idoneidad de una persona para ocupar una función como la de notario público. Sin embargo, el hecho de que una persona haya cometido "cualquier" delito doloso en "algún" momento de su vida, no significa que por ese solo motivo haya dejado de ser apta o idónea para ejercer una función como la de Notario Público "por el resto de su vida".

Ello es así, pues pueden existir una gran cantidad de casos en los que la simple comisión de un delito doloso (debido al tipo de delito cometido o la época de su comisión) no diga ya nada sobre el *carácter* de una persona o su *idoneidad* para ejercer la función como ésta al momento de su designación. En efecto, no es lo mismo que la persona hubiere cometido un delito en fechas recientes o durante el ejercicio de su profesión, que durante su juventud. Tampoco es lo mismo que el delito fuere patrimonial que contra el ambiente u otros bienes jurídicos. Además, puede suceder que una persona haya cometido un delito doloso durante su juventud (como lesiones en riña o robo simple, por ejemplo), y con posterioridad hubiere construido una carrera profesional intachable.

En ese orden de ideas, al ser una medida claramente sobreinclusiva, es evidente que la misma no está estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional.

2. Requisito de "ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial".

Como adelanté, a diferencia de la porción anterior considero que la porción "*ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*" **debió ser sometida a un test de razonabilidad**, ya que no establece una distinción basada en una categoría sospechosa. Ello es así pues, a diferencia de las personas con antecedentes penales, no existe una historia de discriminación en contra de las personas que han sido sentenciadas en juicios civiles. Por tanto, para determinar si la norma es constitucional bastaba con analizar: **1)** si dicho requisito persigue un fin legítimo; y, **2)** si es adecuado para alcanzar el fin buscado.

En el caso, la medida impugnada perseguía una finalidad legítima, pues –como se dijo antes– de los informes presentados por el Poder Ejecutivo y el Poder



Legislativo Local se advierte que tuvo por objeto *garantizar la confianza de las personas que requieren el servicio de notariado, la certeza y la seguridad jurídica de las operaciones y evitar que los usuarios sean objeto de algún delito, como fraude.*

No obstante, considero que la medida no era adecuada para alcanzar dicha finalidad, pues el hecho de "*no haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*" no contribuye en un grado relevante a garantizar la seguridad de las operaciones y evitar que los usuarios del servicio del notariado sean objeto de algún delito. Ello es así, pues el hecho de que una persona hubiere sido sentenciada civilmente poco o nada dice sobre su capacidad, integridad o aptitud para ejercer la función de notario público, ni sobre la certeza y la seguridad jurídica de las operaciones.

En efecto, una persona puede ser sentenciada en un juicio civil de carácter patrimonial por múltiples razones, sin que ello refleje su falta de profesionalismo, capacidad, honorabilidad, integridad u otras características necesarias para ejercer la función de notario. Además, no debe perderse de vista que, a diferencia de la materia penal, para condenar a alguien en un juicio civil no es necesario acreditar dolo o mala fe (e incluso existe la posibilidad de que sea sentenciada por responsabilidad objetiva). En ese sentido, es evidente que la conexión entre la medida y el fin buscado por el legislador es tan *remota* que impide considerarla una medida suficientemente adecuada.

Por estas razones, considero que distinguir entre personas por haber sido sentenciadas en un juicio civil de carácter patrimonial **no era una medida adecuada o razonable para alcanzar el fin buscado por el legislador y, por tanto, resultaba violatoria del principio de igualdad.**

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 83/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 5, con número de registro digital: 31405.

El presente voto también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio 2023.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 179/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 38 a 40, del capítulo VI "Educación indígena", y de los artículos 43 a 47, del capítulo VIII "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte, toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Al igual que el precedente sentado en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de uno de marzo de dos mil veintiuno, este fallo resulta relevante en razón de que constituye una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas,¹ se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente

¹ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en



relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.² Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los Casos de "*Pueblo de Saramaka Vs. Surinam*" de 28 de noviembre de 2007, y "*Yatama Vs. Nicaragua*", de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis

contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).

² Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos Casos como en "*Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*", "*Pueblo Saramaka Vs. Surinam*", "*Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras*", y "*Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs. Honduras*"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.³

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁴

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁵ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁶

De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias**

³ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* el veinticinco de abril de dos mil catorce a las 9:32 horas, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 204, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁴ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁵ *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párr. 50).



culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁷

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)."⁸

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande

⁷ Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

⁸ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.



escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁹

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión de los artículos 38 a 40, del capítulo VI "Educación indígena", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que: "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país."

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo***. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias,**

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136



con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹⁰

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el relator especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹¹ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹² Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹³

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁴

¹⁰ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹¹ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18.

¹² *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*, (en adelante "*Reclamación Colombia*") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134.

¹³ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 20.

¹⁴ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 90.



3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁵

4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁶

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁷

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."¹⁸

¹⁵ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

¹⁶ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134; Reclamación México, supra nota 29, párr. 101, 105 y 109; y Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 79.

¹⁷ Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

¹⁸ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 736, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están



Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,¹⁹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.²⁰

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los

obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

¹⁹ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas."

²⁰ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto 2000, considerando 7o.



artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente convención serán:

" ...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 179/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 395, con número de registro digital: 30790.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 214/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 214/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53, 56, 57, 58 y 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora,¹ publicada en el

¹ Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora

Capítulo VI

De la educación indígena

Objeto de la educación indígena

"**Artículo 51.** En el Estado de Sonora se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, así como migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de sus tradiciones oral y escrita indígena, como de sus lenguas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación que se imparta en poblaciones en donde se encuentren asentadas comunidades indígenas de las diferentes etnias de la entidad, deberá ser plurilingüe e intercultural y atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Sonora.

"Consulta de buena fe y de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas."

"**Artículo 52.** Las autoridades educativas del Estado de Sonora consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales, nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Acciones en materia de educación indígena."

"**Artículo 53.** En materia de educación indígena, la autoridad educativa estatal y autoridades municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de nuestra entidad federativa;



"IV. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"V. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VI. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas. ..."

Capítulo VIII

De la educación inclusiva

Educación inclusiva

"**Artículo 56.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

"Finalidad de la educación inclusiva."

"**Artículo 57.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en todos los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos en su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

Educación especial

"**Artículo 58.** En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación inclusiva en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;



Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aunado a ello, en dicha sesión no se alcanzó la votación calificada necesaria para extender los efectos de invali-

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación inclusiva, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Promover la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"El Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Sonora, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, otorgará becas que soliciten alumnos inscritos en educación básica y media superior, que presenten alguna discapacidad en términos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, atendiendo, particularmente el otorgamiento a los alumnos con sordera profunda para c1 pago del interprete respectivo."

Medidas para garantizar la educación inclusiva

"**Artículo 59.** Para garantizar la educación inclusiva, la secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordo-ciegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."



dez al artículo 60 del mismo ordenamiento, precepto respecto del cual se había sobreseído por cesación de efectos.

Como anuncié en la sesión, sostengo el presente voto concurrente para robustecer la argumentación relativa al contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad; además, para exponer las razones por las cuales voté por la extensión de los efectos de la invalidez a todos los artículos que tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad.

I. Voto concurrente en relación con el contenido y alcance de los derechos a la consulta

Siguiendo la línea del precedente acción de inconstitucionalidad 212/2020,² la relevancia de este fallo radica en que constituye una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas,³ se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente

² Resuelto el primero de marzo de dos mil veintiuno.

³ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).



relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos.⁴ Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

⁴ Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "*Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*", "*Pueblo Saramaka Vs. Surinam*", "*Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras*" y "*Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs. Honduras*"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" de 28 de noviembre de 2007, y "Yatama Vs. Nicaragua", de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido Parte en el litigio ante dicho tribunal.⁵

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁶

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afromexicanos

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁷ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho

⁵ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁶ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile.

⁷ *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.



a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁸

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁹

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

⁸ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe *A/HRC/21/47*, supra nota 18, párr. 50).

⁹ Informe *A/HRC/12/34* del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.



Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)".¹⁰

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.¹¹

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión del capítulo VI, "*De la educación indígena*" en el título segundo, "*Del sistema educativo estatal*" de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten

¹⁰ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.

¹¹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136



directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que: "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.*"

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo**. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹²

¹² Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del



En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹³ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹⁴ Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁵

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁶

3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁷

plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹³ Informe sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile, supra nota 18.

¹⁴ Informe del comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134.

¹⁵ Informe sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 20.

¹⁶ Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 90.

¹⁷ Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de exa-



4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁸

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁹

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."²⁰

minar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

¹⁸ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párrs. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79.

¹⁹ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párrs. 79, 95 y 105.

²⁰ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."



Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,²¹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.²²

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica

²¹ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas."

²² *Informe sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto 2000, considerando 7o.



los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

**"Artículo 3
"Principios generales**

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

**"Artículo 6
"Mujeres con discapacidad**

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



II. Voto concurrente en relación con la extensión de los efectos de la invalidez a otros artículos con el mismo vicio

En la misma sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno se manifestó en contra de extender los efectos de la invalidez a otras normas, la razón de ello fue que la consulta que se le ordenó realizar al Congreso no se tiene que limitar a los artículos declarados inconstitucionales, sino que debe tener un *carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad*.²³

Coincido plenamente con la determinación de que la consulta debe tener un carácter abierto y debe realizarse respecto de cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Sonora, pues precisamente el objetivo de la consulta es que sean los propios sujetos consultados quienes determinen si determinada norma les afecta o no, por lo que el Estado no puede acotar la materia de consulta a determinados artículos, pues implicaría relegar la voluntad de aquellos a quienes se consulta.

Bajo esa lógica, se satisface en mayor medida el contenido del derecho a la consulta, pues, independientemente de que se haya declarado la invalidez sólo de aquellas normas contenidas en los capítulos VI "De la educación indígena" y VIII "De la educación inclusiva", el Congreso Estatal estará obligado a incluir el ordenamiento normativo en su conjunto en la realización de la consulta, para que los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, así como las personas con discapacidad, tengan la posibilidad de participar en cualquier aspecto que ellos estimen susceptible de afectar sus derechos.

No obstante, considero que la función jurisdiccional de este Tribunal Constitucional conlleva el deber de proteger los derechos humanos conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos

²³ Párrafo 142 de la sentencia.



Mexicanos,²⁴ por lo cual, en caso de advertir que algún precepto, distinto a los que fueron impugnados, padece del mismo vicio de inconstitucionalidad, cuenta con amplias facultades para declarar su invalidez por extensión, conforme a la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵

Naturalmente, la extensión de invalidez requiere de un estudio de constitucionalidad que atienda a las particularidades de cada asunto en concreto y, desde mi punto de vista, en el presente caso se actualizaban dos motivos para extender los efectos de la invalidez a otros preceptos, tal como expongo a continuación.

El primero atiende a un criterio de dependencia normativa, esto es, la sentencia invalidó el artículo 58 del Decreto 163 por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Sonora el quince de mayo de dos mil veinte, dicho precepto contaba con siete fracciones; sin embargo, posteriormente, mediante Decreto 176 de primero de marzo de dos mil veintiuno, se le adicionó la fracción VIII a ese artículo 58²⁶ y, sobre ello no hubo pronunciamiento alguno.

²⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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."

²⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

²⁶ **Ley de Educación del Estado de Sonora**

Educación especial



Entonces, la declaratoria de invalidez del artículo 58 no contempla la fracción VIII que no fue objeto de análisis de la sentencia, quedando vigente dicha fracción incorporada mediante un decreto posterior a la presentación de la acción de inconstitucionalidad. Dadas esas circunstancias, considero que debió declararse la invalidez por extensión de la fracción VIII del referido artículo, ya que por sí sola carece de sentido normativo. En efecto, toda vez que su validez depende del propio artículo 58 declarado inconstitucional, ello daba lugar a extender la invalidez a dicha fracción VIII en términos de la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA

"Artículo 58. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Promover la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva;

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación; y,
(Adicionado, B.O. 1 de marzo de 2021)

"VIII. Garantizar que las instituciones educativas públicas y privadas cuenten con el personal docente capacitado para impartir educación especial para personas con alguna discapacidad de las previstas en la Ley para la inclusión y Desarrollo de las Personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad del Estado de Sonora, a cuyo efecto llevará a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita tanto para instituciones públicas como privadas.

"El Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Sonora, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, otorgará becas que soliciten alumnos inscritos en educación básica y media superior, que presenten alguna discapacidad en términos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, atendiendo, particularmente el otorgamiento a los alumnos con sordera profunda para el pago del interprete respectivo."



DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.²⁷

La segunda razón que considero actualizada para extender los efectos de la invalidez a otros preceptos busca garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanos, así como las personas con discapacidad, a ser consultados. Desde mi punto de vista, en este tipo de asuntos en los que se estudia la constitucionalidad de normas que deben ser consultadas debido a su carácter susceptible de afectar derechos de dichos grupos, el Máximo Tribunal del país tiene el deber de identificar todas aquellas normas a las que preliminarmente se les advierta dicho carácter; por supuesto, sin que ello implique sustituirse en la voluntad de los sujetos a consultar, pues precisamente la consulta será para que sean ellos quienes determinen si efectivamente la norma afecta o no sus derechos e intereses.

De esa forma, cuando se advierta la existencia de ese tipo de normas y que éstas no hayan derivado de un proceso de consulta, aun cuando no hayan sido impugnadas, deben ser invalidadas por extensión por el solo hecho de ser susceptibles de afectar los derechos de los referidos grupos, ello a fin evitar la posible afectación que pudiera generarse al dejarlas vigentes.

Además, esa determinación podría tener un aporte significativo en la realización de la consulta a la que fue obligado el Congreso Estatal, pues con la notificación de la sentencia, dicho órgano legislativo tendrá claramente identificadas todas las normas que, conforme al parámetro de este Tribunal Constitucional, se consideren susceptibles de afectar derechos de esos grupos, e incluir esa información durante el proceso de la consulta.

En el caso concreto, hay diversos preceptos susceptibles de afectarles y que fueron incluidos en el mismo decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Sonora, el cual emanó de un procedimiento legislativo en el que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas, tribales o afroamericanos, ni a las

²⁷ Jurisprudencia P./J. 32/2006 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, registro digital: 176056, de texto: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor



personas con discapacidad. Por tanto, al padecer del mismo vicio de inconstitucionalidad, aun cuando no fueron artículos impugnados o, en el caso del artículo 60 respecto del cual se sobreseyó, considero que debieron ser invalidados por extensión los artículos 11, fracción I; 12; 13, fracciones VII, XII y XV; 14, fracciones VII y VIII, 58, fracción VIII y 98 de la Ley de Educación del Estado de Sonora.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 214/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 246, con número de registro digital: 30792.

La tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con número de registro digital: 2004170.

La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 212/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 71, con número de registro digital: 30772.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 2021.

jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada."



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 276/2020, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 276/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la que se declaró la invalidez de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal", 33, 72, 73, 74, 75, 96, en su porción normativa "y sectorizado a la Secretaría de Gobierno", 101, fracciones IV y VII, 103, fracción II, y transitorios cuarto, en su porción normativa "y sectorizado a la Secretaría de Gobierno", sexto, en su porción normativa "en el artículo 79", y décimo tercero, de la Ley Número 166 de Archivos para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, y por extensión, la del artículo 4, fracción VII, en su porción normativa "y sectorizado a la Secretaría de Gobierno", del referido ordenamiento legal.

En el considerando OCTAVO de la sentencia se analizó el fondo del asunto respecto a las posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora. Respecto de esa problemática, por un lado, se declaró infundada la omisión legislativa de incluir en la ley impugnada los términos "Órgano de Gobierno", "Órgano de vigilancia" y "Registro Nacional" y, por el otro, se desestimó el planteamiento relacionado con la alegada omisión de incorporar el concepto de "datos abiertos", esto al no alcanzarse una mayoría calificada del Pleno de esta Suprema Corte.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; y en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de las consideraciones que la sustentan.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

Por cuanto hace a la falta de definición de los conceptos "Órgano de Gobierno" y "Órgano de vigilancia" establecidos en las fracciones XLIII y XLIV del artículo



4 de la Ley General de Archivos, el Tribunal Pleno determinó que no representa un obstáculo para la homologación de los procesos archivísticos de los sujetos obligados, más aún cuando éstas se refieren a estructuras del Archivo General de la Nación que se encuentran reguladas en la Ley General de Archivos.

Por otra parte, en relación con la definición del concepto "Registro Nacional", el Pleno no advirtió que su ausencia impactara en el funcionamiento del Registro Nacional de Archivos como instrumento del Sistema Nacional de Archivos, máxime que las bases normativas para ello se encuentran en la Ley General de Archivos.

Finalmente, respecto a la omisión de incorporar el concepto de "datos abiertos" previsto en la fracción XXI del artículo 4 de la Ley General de Archivos, se desestimó dicho planteamiento al no alcanzar una mayoría calificada.

B. Motivos del voto concurrente

Si bien coincido con la sentencia en cuanto a que declara infundadas las omisiones legislativas respecto de los conceptos de "Órgano de gobierno", "Órgano de vigilancia" y "Registro Nacional", ello lo hago por consideraciones diversas a las acordadas por la mayoría integrante del Pleno, mismas que expondré en el presente voto.

Desde mi punto de vista, las definiciones que haga la legislación estatal son fundamentales para determinar si cumple o no con el mandato constitucional de homogeneidad en materia de archivos, pues son la base para comprender el alcance del resto de normas.

Tal y como expuse en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019¹ y 122/2020,² mi criterio para analizar si se cumple con el mandato constitucional de homogeneidad de las normas de las legislaciones locales que establecen definiciones frente a sus correlativas de la ley general, es que las definiciones en ellas contenidas sean especialmente cuidadosas de que tanto la terminología como el contenido que emplean sean similares a los de la ley general; además, deben contar con la suficiente precisión técnica para que los operadores

¹ Resuelta en la sesión del cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

² Correspondiente a la sesión del trece de julio del dos mil veintiuno.



tengan la certeza de que se cumple con el principio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República.

Bajo esta perspectiva, es que considero que la ausencia de las definiciones que nos ocupan en la ley impugnada no impacta en el deber constitucional de homogeneidad que deben cumplir las legislaciones locales en materia archivística.

Así, pese a que el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Sonora no prevé al "Órgano de gobierno" ni al "Órgano de vigilancia" del archivo general, como sí se hace en las fracciones XLIII y XLIV del diverso 4 de la Ley General de Archivos,³ tal y como referí, esa omisión no trasciende a la homogeneidad que se exige a las legislaciones locales, ya que se trata de una mera referencia a esos órganos y no una definición como tal. En ese sentido, para cumplir con el mandato constitucional de homogeneidad basta que esos mismos órganos se prevean respecto del Archivo General del Estado, lo cual sí ocurre en la especie, pues así se desprende de las fracciones I y III del artículo 98⁴ de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora.

También, es cierto que en el artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora tampoco se menciona al "Registro Nacional" como sí se hace en la fracción XLVIII del artículo 4 de la ley general,⁵ pero esa omisión no trastoca

³ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XLIII. Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

"XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General; ..."

⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Sonora**

"**Artículo 98.** Para el cumplimiento de su objeto el archivo general del estado contará con los siguientes órganos:

I. Órgano de Gobierno;

"II. Dirección General;

III. Órgano de Vigilancia;

"IV. Consejo Técnico, y

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno."

⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XLVIII. Registro Nacional: Al Registro Nacional de Archivos; ..."



el criterio de homogeneidad. Ello se debe a que dicho registro sólo debe implementarse a nivel nacional, pero no por cada uno de los Estados de la República.

En esa medida, considero que las omisiones legislativas de hacer referencia a "Órgano de gobierno", "Órgano de vigilancia" y "Registro Nacional", en el artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora, no impactan en el deber constitucional de homogeneidad que deben cumplir las legislaciones locales en materia archivística.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 276/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 903, con número de registro digital: 31468.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5 y 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con números de registro digital: 30177 y 31082, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de marzo de 2023.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 38 a 40 y 43 a 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, en los términos precisados en el considerando quinto de esa ejecutoria. Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa



de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, como lo he realizado en precedentes, me separo del estándar propuesto como requisitos para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas, propuesto en los párrafos 44 a 48 del engrose, pues como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 179/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 395, con número de registro digital: 30790.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 214/2020.



El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 51 a 53 y 56 a 59 de la **Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora**.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas, pues como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, ya que es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 214/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 246, con número de registro digital: 30792.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2022, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA



CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL VEINTICINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que declaró la invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

Como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria y la mayoría de sus consideraciones; me separo de algunas de ellas, como lo son las sostenidas en los párrafos 31 a 47 de la ejecutoria, respecto de que, para estimar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un cambio en el sentido normativo del enunciado jurídico impugnado.

Por otro lado, en el **Tema 2. Cobro por la reproducción de la información solicitada relacionada con el derecho de acceso a la información**, se declaró la invalidez de las diversas disposiciones impugnadas pues al no existir justificación en el procedimiento legislativo que respalde dichos cobros en función del costo de los materiales utilizados, se genera una afectación al principio de gratuidad en el acceso a la información pública.

En dicho apartado, me separo de la invalidez de aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores de \$1.00 (un peso) por copias simples y de \$20.00 (veinte pesos) por información entregada en disco compacto o DVD pues, desde mi punto de vista, esas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos. Derivado de ello, no comparto la declaratoria de invalidez respecto de las siguientes:

Fracciones a), b) y c) del apartado XII de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama.

Fracción d), numerales 1, 2 y 3 del apartado II.4 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Tule.

Apartado II.11, incisos a), b) y c), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos.



Incisos a), b) y c), del numeral 8, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe.

Incisos a), b) y c) del numeral 6, apartado II.14, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez.

Incisos a), b) y c) del apartado II.15, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera.

Numerales 1, 2 y 3, del apartado II.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros.

Fracciones a), b) y c), del numeral 14, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga.

Incisos a), b) y c) del apartado IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio.

Incisos a), b) y c) del numeral V, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales.

Incisos a), b) y c) del numeral 10, del apartado II.8, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario.

Incisos a), b) y c) del numeral 9, fracción II.6, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos.

Incisos a), b) y c) del numeral 10, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara.

Incisos a), b) y c) del apartado II.12, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 7/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 52, con número de registro digital: 31404.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022.

En la sesión de veintitrés de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro y su acumulada, promovidas por diversos diputados integrantes del Congreso del Estado de México y el partido político nacional MORENA en contra del Decreto 91, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México, relacionadas con un gobierno de coalición, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México el treinta de septiembre de dos mil veintidós.

Resolución del Tribunal Pleno: (i) Por mayoría de votos, las y los Ministros consideramos infundados los conceptos de invalidez relacionados con la incompetencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones; ello, pues el decreto impugnado, al regular un modelo de gobierno de coalición, no invadía la competencia que la Constitución Federal reservó al Congreso de la Unión respecto de las coaliciones electorales.¹ (ii) Por cuanto hace a la violación a la reserva de fuente constitucional local, a pesar de que la mayoría de las Ministras y Ministros estuvimos de acuerdo en declarar la invalidez de los artículos impugnados, se desestimó el planteamiento al no alcanzar la votación calificada.

En este orden de ideas, en el presente voto expondré las razones de mi concurrencia sobre: (i) la competencia del Congreso Local para legislar en materia de "gobiernos de coalición"; y, (ii) la violación a la reserva de fuente constitucional local.

(i) Competencia del Congreso Local para legislar en materia de "gobiernos de coalición"

En este punto, el Pleno de este Alto Tribunal estimó que no existe impedimento para que el legislador local regule la figura del "gobierno de coalición", en el entendido de que dicha figura no es una coalición electoral, sino una modalidad alterna de gobierno.

¹ Tema VI.1. Incompetencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 144/2022 y su acumulada 149/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de enero de 2023, pp. 29-39.



En efecto, por un lado, la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en el propio Texto Constitucional.

De tal disposición se advierte que la regulación electoral es facultad exclusiva del Congreso Federal, el cual, en su caso, puede distribuir competencias entre la Federación y los Estados, de acuerdo con los lineamientos previstos por la Constitución.

Por otro lado, en términos de lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017,² retomada por la determinación que nos ocupa, debe precisarse que las *coaliciones electorales* y los *gobiernos de coalición* son figuras disímiles.

Las primeras implican las alianzas que en tiempos de elecciones los partidos políticos pueden llevar a cabo para construir propuestas y proyectar una plataforma electoral, con el fin de ganar la contienda.

Mientras que los segundos son una modalidad alterna de gobierno, en este caso particular, un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas para establecer las formas de integración y participación de las dependencias del Ejecutivo Local, sus organismos auxiliares, así como en la definición de la agenda legislativa en funciones de gobierno, ello, con el objeto de lograr condiciones de gobernabilidad y consensos políticos al interior del Estado.

En tales condiciones acompañé el sentido del proyecto, pues partiendo de que son figuras distintas y, por tanto, se encuentran reguladas de forma diferente, se puede concluir que las primeras se inscriben dentro del ámbito electoral, en tanto que los segundos refieren a una forma de organización, en este caso, del gobierno estatal.

De ahí que las disposiciones impugnadas no vulneren la facultad del Congreso de la Unión ya mencionada, pues éstas, como bien señala la sentencia, regulan la

² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 21 de septiembre de 2017, pp. 304-309.



figura del *gobierno de coalición*; cuestión que no está reservada al legislador federal, sino que, al ser una figura vinculada al arreglo organizacional del gobierno estatal, se encuentra comprendida dentro de lo que dispone el artículo 116 constitucional, el cual indica que los Poderes de las entidades federativas deben organizarse conforme a su respectiva Constitución.

Por ende, la expedición del marco normativo relativo a los acuerdos de los *gobiernos de coalición* no es una cuestión reservada al Congreso de la Unión, sino que, al interior de los Estados, los Congresos Estatales tienen la potestad de establecer las regulaciones respectivas dentro de sus Constituciones.

Así, coincido con la determinación de este Alto Tribunal, al considerar válido que una entidad federativa pueda legislar en torno a la figura en comento, la cual, atendiendo al precedente aludido, puede presentarse en dos modalidades: a) con carácter político-administrativo; o, b) de tipo electoral, a partir de la facultad que tienen los partidos de registrar un convenio al momento de formar una coalición electoral.³

Ahora bien, de forma adicional a las consideraciones de la determinación de mérito, considero que la modalidad electoral trasciende a las prerrogativas y derechos de los partidos políticos, pues al tener un impacto en la contienda electoral, y dado que puede influir en cómo la ciudadanía elige votar por una u otra coalición (ya no sólo con base en sus propuestas generales sino también en atención al acuerdo en comento), se crea un escenario en que los derechos políticos de las y los votantes pueden ser vulnerados.

Lo anterior me parece de suma relevancia pues, precisamente, los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴ 25 del Pacto Interna-

³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 144/2022 y su acumulada 149/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de enero de 2023, párr. 35.

⁴ "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."



cional de los Derechos Civiles y Políticos,⁵ y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶ reconocen los derechos políticos de las y los ciudadanos, incluyendo la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o **por medio de representantes**.

En ese sentido, esa facultad que tienen los partidos para suscribir acuerdos específicos en los que se establezcan las formas de integración y participación de las dependencias del Ejecutivo Local, sus organismos auxiliares, así como la definición de la agenda legislativa, **previo al triunfo electoral**, esto es, *gobiernos de coalición en su modalidad electoral* (pese a que es una figura que no se encuentra prevista en la Constitución del Estado de México), me parece una cuestión a destacar, pues tiene que ver directamente con la **representación ciudadana** y el sistema democrático, así como con los derechos políticos que ya referí en el párrafo precedente.

Lo anterior, porque esos acuerdos tienen por objetivo la inclusión de diversas fuerzas políticas y, por ende, la representación de la pluralidad de voluntades colectivas populares, lo cual es un factor que interviene en la decisión de la ciudadanía al momento de emitir su voto.

En esa tesitura, la figura en comento, incluso en su modalidad político-administrativa, si bien se vincula con los derechos de los partidos políticos, guarda una relación directa con los derechos de las y los ciudadanos. Ello pues en última instancia, que las personas voten por una u otra coalición (hayan o no celebrado un acuerdo en los términos descritos), y que su voto se vea reflejado en la ocupación de determinados cargos públicos, garantiza su derecho a la

⁵ "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

⁶ "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

"2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."



representación y a la certeza en materia electoral, en favor de una sociedad democrática.

Además, con base en lo que hasta aquí he señalado, y en atención a que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y un medio fundamental para garantizar otros derechos,⁷ considero que no sólo es una facultad del legislador local regular el tema al no existir la reserva de ley, sino que es obligación de la Legislatura Estatal garantizar las vías necesarias para hacer efectivos los derechos políticos de las y los ciudadanos.

En tales circunstancias, mi voto a favor de la consulta en este tema, tal como señalé en mi intervención, se debió, además de las razones aducidas en la sentencia, a que considero que un gobierno de coalición, en ambas modalidades, tiene incidencia en los derechos humanos, en particular, en los derechos políticos, por lo que su entendimiento no debe limitarse a pensar tal figura únicamente como una construcción de alianzas entre las diversas fuerzas políticas.

(ii) Violación a la reserva de fuente constitucional local

Ahora bien, respecto a la violación de la reserva de fuente constitucional local, la mayoría de las y los Ministros que integramos este Alto Tribunal sostuvimos la invalidez de los artículos 74 Bis, 202, fracción III, en su porción normativa "*y los acuerdos de participación*", 390, fracciones XVIII y XIX y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, toda vez que se introducía una forma de gobierno estatal, la cual debía estar prevista en la Constitución Local y no sólo en la normativa secundaria.

Lo anterior, ya que de acuerdo con el artículo 41 constitucional, el pueblo ejerce su soberanía, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos de la Constitución Federal y las propias Constituciones Locales. Además, el diverso 116 de nuestra Carta Magna indica que los Poderes de las entidades federativas deben organizarse conforme a su respectiva Constitución.

Así, de conformidad con tales preceptos, existe un mandato de reserva constitucional local en materia de organización interna de los Poderes Estatales, lo que incluye, por supuesto, al Ejecutivo Local. Por lo que, si bien las Legislaturas

⁷ Corte IDH, Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022", Serie C, No. 455, párr. 309. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_455_esp.pdf



Estatales poseen facultades para adoptar diversos modelos de gobierno, como ocurre con los gobiernos de coalición, lo cierto es que ello debe encontrar fundamento en el texto constitucional local.

En este caso, la Constitución del Estado de México sí reconoce el modelo de gobierno de coalición,⁸ pero únicamente en su modalidad político-administrativa, es decir, al acuerdo que es suscrito con posterioridad al proceso electoral de gobernadora o del gobernador del Estado.

Sin embargo, el modelo introducido con la reforma del treinta de septiembre de dos mil veintidós a la legislación electoral mexiquense establece elementos que modifican la naturaleza de esta alternativa de gobierno, ya que: (i) se da en una etapa previa al triunfo electoral con la suscripción de un acuerdo por parte de los partidos que integran una coalición o candidatura en común; (ii) debe ser suscrito por la persona candidata, las personas dirigentes estatales de los partidos políticos en comento, así como contar con la aprobación de sus respectivos órganos directivos estatales; y, (iii) se faculta al Pleno del Tribunal Electoral para resolver sobre las controversias derivadas del incumplimiento de dicho acuerdo.

Bajo esta tesis, al tratarse de un modelo de gobierno de coalición previo a los resultados electorales, pero que incide en el modelo de gobierno del Ejecutivo Local, éste debía estar previsto en la Constitución del Estado. En consecuencia, al preverse únicamente en el Código Electoral del Estado de México, las normas analizadas contravienen la reserva de fuente constitucional local relativa a la organización de los Poderes Estatales, establecida en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 144/2022 y su acumulada 149/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 857, con número de registro digital: 31437.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y

⁸ Artículos 61, fracción LI, y 77, fracción XLVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.



75/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 343, con número de registro digital: 27890.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2019.

En la sesión celebrada el diecinueve de octubre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 133/2019, determinó declarar la invalidez del párrafo quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, y por extensión, la de los párrafos tercero y cuarto de ese mismo precepto, disposiciones que para mayor claridad se transcriben a continuación.

"Artículo 43. ...

"...

"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento cuando la madre hubiese fallecido y no fuere casada.

"Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación afectiva que existió entre el padre y la madre fallecida.

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo al artículo (sic) 778 párrafos Segundo y Tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."

Por lo que corresponde al párrafo quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, en la sentencia se dijo que su invalidez deriva de que establece una diferencia de trato en relación con los requisitos que son necesarios para el registro de una niña o niño cuando la madre fallece, respecto a los requisitos que se exigen cuando es el padre quien fallece.



Ello es así, pues en el caso del fallecimiento del padre la disposición en cuestión establecía para la madre superviviente requisitos mayores para lograr el registro de su hijo, pues limitaba a que fueran parientes hasta el cuarto grado quienes pudieran acompañarla a solicitar tal registro, obligándola además a acreditar la existencia de una relación de concubinato con el progenitor, situación que no se demandaba en el caso de que fuera el padre quien solicitara el registro ante el fallecimiento de la madre.

Si bien coincidí con que el precepto en cuestión contenía una regla que otorgaba un trato discriminatorio en razón de género, en este caso, en contra de las mujeres, el cual además obstaculizaba el derecho de las niñas y niños a tener una identidad y conocer la identidad de sus progenitores, mantengo la opinión de que era innecesario invalidar la totalidad del párrafo quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, pues tomando en cuenta que el Código Civil de dicha entidad no regula en forma expresa el supuesto en que alguno de los progenitores fallezca antes del registro de sus hijos nacidos fuera de matrimonio, y con la finalidad de que las niñas y niños pudieran obtener a la brevedad su identidad, era suficiente con invalidar la porción normativa de ese precepto que decía: *"hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo 778, párrafos segundo y tercero, del Código Civil de Jalisco"*.

De esta forma, el precepto en cuestión podría leerse de la siguiente forma:

"Artículo 43. ...

" ...

" ...

" ...

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares."

No obstante, dado que el criterio mayoritario del Tribunal Pleno se decantó por invalidar la totalidad del párrafo quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, y teniendo en cuenta que tal disposición en conjunto con los párrafos tercero y cuarto de ese mismo precepto conforman un sistema normativo para el registro de niñas y niños ante el fallecimiento de sus proge-



nitores o de su padre o madre, expresé mi conformidad respecto a invalidar por extensión dichos párrafos, pues con ello se brinda mayor seguridad jurídica a los destinatarios de esas normas sin incurrir en discriminación.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 133/2019 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 360, con número de registro digital: 31271.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2020, DISCUTIDA Y FALLADA EN LAS SESIONES DE TRECE, DIECISIETE Y DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE, POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En el presente asunto, considero que era necesario que se llevara a cabo una consulta previa a las comunidades indígenas y afroamericanas, pues con ella se daría mayor seguridad jurídica a estas comunidades en la forma en cómo se les debe dar la información y orientación educativa –en materia de planificación familiar– a que hace referencia el último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán.

En efecto, la finalidad de la consulta indígena en este caso es abrir la posibilidad de saber en qué lenguas y a través de qué canales de comunicación concretos, resulta más eficiente hacer llegar a la población la orientación sobre los temas a los que se refiere la norma impugnada, de manera que no solamente las autoridades sanitarias emisoras de la información, sean quienes conforme a sus criterios determinen esos mecanismos, sino que también participen las propias personas receptoras, a fin de que expongan bajo qué métodos de transmisión de los mensajes –y con qué cobertura– les resultan de la mayor utilidad.

En este sentido, la consulta no tiene el simple significado de un sufragio, sino que en este caso constituye una forma de fomentar el diálogo con los interesados, lo que permitiría a las autoridades sanitarias conocer –de primera mano– cuál es el mapa lingüístico de la entidad; la densidad poblacional de cada lengua; los traductores que se requieran; los problemas de salud de mayor



frecuencia en materia de salud reproductiva en las comunidades; el material audiovisual suficiente por cada lengua; y cualquier otro insumo material o humano para brindar un servicio de calidad.

Asimismo, la consulta también permitirá cumplir con lo que dispone la fracción IV del artículo 2o. de la Constitución General, la cual ordena reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas a *"Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad."*; lo cual sólo puede lograrse al recoger de las propias personas directamente interesadas, los puntos de vista que tengan sobre su acceso a la información en materia de salud en su propio idioma, y cómo se puede servir mejor a la preservación del valor cultural que encierran sus lenguas originarias; cuestión sobre la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se ha pronunciado en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, en sentencia de 27 de junio de 2012, en la que se estableció *"que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio No. 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a 'asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven'."*

Por otra parte, en los últimos asuntos en los que este Tribunal Pleno ha ordenado una consulta, ha determinado que ésta no debe limitarse al contenido de la norma reclamada, sino que debe entenderse abierta a otras disposiciones que incidan en los pueblos y comunidades indígenas –o de las personas con alguna discapacidad, según corresponda; y en el caso concreto advierto que el artículo 100 de la misma ley reclamada, también dispone que la educación para la salud tiene por objeto orientar y capacitar a toda la población en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, riesgos de automedicación, prevención de la farmacodependencia, salud ocupacional, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención y rehabilitación de la invalidez y detección oportuna de enfermedades, entre otros temas; información que, en su totalidad, considero también debe ser accesible a quienes hablan una lengua originaria distinta al español.



Finalmente, me aparto de las consideraciones sobre el principio de progresividad, que se desarrollan en el párrafo 47 del apartado A de la sentencia, porque las considero innecesarias para resolver el asunto y, en todo caso, deberían partir de lo establecido en las jurisprudencias 1a./J. 87/2017 (10a.) y 2a./J. 35/2019 (10a.), en las que respectivamente la Primera y la Segunda Salas explicaron cómo opera dicho principio, así como la prohibición de regresividad en materia de la protección de derechos humanos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Julio de 2022, Tomo I, página 990, con número de registro digital: 30774.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) y 1a./J. 87/2017 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libros 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980 y 47, Tomo I, octubre de 2017, página 188, con números de registro digital: 2019325 y 2015304, respectivamente.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 198/2020, FALLADA EN SESIÓN DE NUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

Comparto la declaración de invalidez del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán, por vulnerar el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, virtud de que, al describir la conducta ilícita de ciberacoso, carece de la finalidad y el propósito de dañar a alguien en su vida privada y social.

Lo anterior es así, porque la norma reclamada al no permitir conocer el resultado lesivo que produce la conducta cometida mediante algún medio digital podría ocasionar la arbitrariedad en su aplicación, pues al no mencionarse que el propósito del sujeto activo sea dañar la imagen o la dignidad de las personas, cualquier tipo de comunicación reiterada en el ámbito familiar, académico, comercial o laboral, podría encuadrar en el tipo penal.

En ese sentido, en armonía a lo sustentado en la sentencia en los párrafos 142 y 143, me permito puntualizar que esta declaración de invalidez no se traduce



en que no exista alguna forma de sancionar penalmente el delito de ciberacoso y tampoco se traduce en la desprotección de las personas, especialmente mujeres e infancia del Estado de Yucatán respecto de los delitos cometidos a través de medios digitales; porque los artículos 243 Bis 3 y 243 Bis 4 del Código Penal Local, ya prevén los delitos contra la imagen personal, como se observa a continuación:

"Artículo 243 Bis 3. A quien hubiera obtenido con la anuencia de otra persona imágenes, textos o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido erótico, sexual o pornográfico de aquélla y las revele, publique, difunda o exhiba sin su consentimiento, a través de mensajes telefónicos, publicaciones en redes sociales, correo electrónico o por cualquier otro medio, se le impondrá de un año a cinco años de prisión y multa de doscientas a quinientas unidades de medida y actualización.

"Las penas y sanciones a que se refiere el párrafo anterior, se aumentarán hasta en una mitad cuando el sujeto activo sea el cónyuge, concubina o concubinario, o la persona que mantenga o haya mantenido una relación sentimental, afectiva o de confianza con la víctima, aun sin convivencia, o haya cometido la conducta con fines lucrativos.

"A quien cometa la conducta prevista en el párrafo primero, sin anuencia del sujeto pasivo y sin conocerlo, se le impondrá una pena de tres meses a un año de prisión y multa de cincuenta a doscientas unidades de medida y actualización.

"Las penas y sanciones previstas en el párrafo anterior de este artículo se aumentarán al triple cuando el sujeto activo tenga una relación de confianza, de amistad o de vecindad con la víctima o comparta el uso de espacios, educativos o laborales, culturales, deportivos o sociales comunes con ella y, con conocimiento de dichas circunstancias, cometa la conducta punible.

"Cuando el delito previsto en este artículo sea cometido contra un menor de dieciocho años, se estará a lo establecido en el artículo 211 de este código.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

"Artículo 243 Bis 4. A quien coaccione, hostigue, o exija a otra persona, la elaboración o remisión de imágenes o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido erótico, sexual o pornográfico bajo la amenaza de revelar, publicar, difundir o exhibir sin su consentimiento el material de la misma naturaleza que previamente la



víctima le haya compartido directamente o que haya obtenido por cualquier otro medio, se le impondrá de seis meses a cuatro años de prisión y multa de cien a cuatrocientas unidades de medida y actualización.

"Cuando la conducta a que se refiere en el párrafo anterior sea cometida contra un menor de dieciocho años, la pena y sanción establecida se aumentará hasta en una mitad."

Como se aprecia, los artículos transcritos tipifican y sancionan a quien con o sin la anuencia de otra persona, obtenga imágenes, textos o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido sexual y las difunda sin su consentimiento, a través de mensajes telefónicos, publicaciones en redes sociales, correo electrónico o por cualquier otro medio; así como a quien coaccione, hostigue, o exija a otra persona, la elaboración o remisión de imágenes o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido erótico, sexual o pornográfico bajo la amenaza de revelar, publicar, difundir o exhibir sin su consentimiento el material de la misma naturaleza.

Lo anterior, porque la sanción de delitos cometidos a través de medios digitales atiende a una realidad social, pues de conformidad con el Módulo Sobre Ciberacoso (MOCIBA) emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2020, revela de manera alarmante que 9.4 millones de mujeres fueron víctimas de ciberacoso a través de mensajes ofensivos, insinuaciones o propuestas sexuales, contacto mediante identidades falsas y publicaciones de información personal.

Finalmente, me separo del apartado "*imprecisión de la conducta delictiva que se pretende sancionar en relación con la intención de causar un daño a la víctima del delito*" que se ubica en los párrafos 96 a 105 de la sentencia, pues no coincido en que la conducta que describe el tipo penal impugnado sea vaga a imprecisa; por el contrario, con el uso de los verbos rectores **intimidar** y **asediar**, considero que sí permiten conocer con claridad suficiente cuál es la conducta que el legislador local pretendió sancionar.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 198/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 482, con número de registro digital: 31256.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021.

En sesión de cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 137/2021**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se reconoció la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el cual establece el requisito consistente en: "***No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.***", para ser titular de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Local.

Si bien en la sesión respectiva manifesté mi voto a favor del estudio de fondo, formulé este voto concurrente pues no comparto la metodología propuesta sobre la cual se abordó el análisis de esa norma.

En primer término, ciertamente observo que el requisito analizado responde a los fines constitucionales que se encuentra llamado a **garantizar**, en concreto, el **interés superior de la niñez**.

Este Alto Tribunal ha analizado restricciones para el acceso a cargos públicos a la luz de un escrutinio estricto de igualdad, identificando si la distinción respectiva afecta una de las categorías sospechosas a las que se refiere el artículo 1o. constitucional; o bien, bajo un escrutinio ordinario de razonabilidad, a la luz de las funciones del cargo a desempeñar (por ejemplo, el requisito de ser mexicano por nacimiento).

Así, se ha observado por el Tribunal Pleno que ciertos requisitos limitan en forma absoluta la posibilidad de acceder a un cargo público, sea por ser sobreinclusivas, en torno a la generalidad de supuestos que abarca la restricción, o bien, por no superar alguna grada del test de proporcionalidad en la restricción del derecho fundamental analizado.

En el caso, me resulta claro que el requisito que fue analizado en el fallo en comento **cumple con una finalidad constitucional** identificada en el artículo 4o. de la Constitución Federal, que es **salvaguardar el interés superior de la niñez, estableciendo un mecanismo para garantizar su derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación**. Así lo determina el noveno párrafo de este precepto que expresamente señala: "***En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior***



de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Cabe recordar que México ratificó la **Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990**, y en sus artículos tercero y cuarto¹ se consagra la necesidad de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella en favor de las niñas, niños y adolescentes en el país, **buscando que tales acciones sean efectivas para el cumplimiento de los derechos reconocidos en dicha Convención.**

De esta manera, el legislador hidalguense, como se advierte de las exposiciones de motivos y dictámenes del precepto impugnado, tuvo como objetivo primordial, **velar por el interés superior de la niñez**, teniendo en cuenta que el Estado tiene la obligación de establecer mecanismos para tutelar y garantizar los derechos de las o los menores a recibir alimentos.

Ahora bien, observo que esa media condiciona el acceso, en principio, no de todos los cargos públicos dentro de la administración pública local, sino **exclusivamente para ocupar la titularidad en una dependencia o entidad del Gobierno del Estado de Hidalgo**, esto es, de los más altos funcionarios del

¹ Convención sobre los Derechos del Niño

"Artículo 3

"1. **En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.**

"2. **Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.**

"3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

"Artículo 4

"**Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención.** En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional."



Ejecutivo Local, lo que garantiza que estos servidores públicos se caractericen por ir al corriente de sus obligaciones alimentarias para atender las necesidades de sus hijas e hijos. Si bien no todo el universo de deudores alimentarios tendrá como objetivo ocupar el cargo de titular de una dependencia del Ejecutivo del Estado de Hidalgo; lo cierto es que la restricción garantiza que, por lo menos, aquellos que sí lo deseen **acrediten no incurrir en una afectación a los derechos de la niñez, en concreto, su derecho humano a recibir alimentos para su sano desarrollo integral.**

Además, la medida **no restringe de manera absoluta el acceso al cargo público,** sino que **hace depender la restricción respectiva a la voluntad del aspirante,** por el simple hecho de acreditar que está al corriente del pago, que ha cancelado la deuda alimentaria, o bien, que ha tramitado el descuento correspondiente. De esta forma, por el simple hecho de tramitar el descuento en favor del o la menor acreedora alimentaria, la restricción relativa cede para que el aspirante pueda ocupar la titularidad de una dependencia o entidad dentro de la administración pública del gobierno local.

Atento a ello, desde mi punto de vista, la norma reclamada al establecer una forma de protección de los derechos de los acreedores alimentarios, tutelando sobre todo a los menores de edad, **ya obliga a las personas aspirantes a ocupar un determinado cargo público a estar al corriente de una de las principales obligaciones familiares,** cuya observancia queda inclusive a la voluntad de la propia persona interesada, por lo que **propiamente que no se trata de una exigencia que la coloque en una situación de desigualdad,** ya que, en todo caso, es su propia decisión de abandonar los deberes alimentarios, lo que la excluye de la posibilidad de ser designada en un puesto público.

En otras palabras, al tratarse de un **requisito de carácter negativo,** consistente en no encontrarse en mora del cumplimiento de las obligaciones alimentarias, considero que **no es la ley la que les impide a las personas ejercer su derecho a ser nombrados, sino su propia decisión de desamparar a las personas con las que tiene tales deberes,** conducta omisiva de la mayor relevancia social, acerca de la cual este Tribunal Pleno ha establecido que válidamente puede dar lugar no sólo a sanciones civiles, sino también a las de naturaleza penal, tal como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 78/2021,² donde se reconoció la constitucionalidad de una norma que pena-

² Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos doscientos cuarenta y ocho, doscientos sesenta y



lizaba no ministrar alimentos a la mujer embarazada desde el momento de la concepción.

Al respecto, los artículos 478 a 480 de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo,³ prevén el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos. Asimismo, el Código Penal del Estado de Hidalgo, en sus artículos 230, 230 Bis, y 231,⁴

tres y doscientos sesenta y cuatro, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldivar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³ Ley para la Familia del Estado de Hidalgo

"**Artículo 478.** En el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, se harán las inscripciones a que se refiere el artículo 141 BIS de la presente ley, dicho registro contendrá:

"I. Nombre, apellidos y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora alimentaria morosa;

"II. Nombre de la acreedora o acreedor o acreedores alimentarios;

"III. Datos del acta que acrediten el vínculo entre la persona deudora y la o el acreedor alimentario, en su caso;

"IV. Número de pagos incumplidos y monto del adeudo alimentario a ese momento;

"V. Órgano jurisdiccional que ordena el registro; y

"VI. Datos del expediente del que deriva su inscripción.

"El Registro del Estado Familiar llevará a cabo la inscripción al día hábil siguiente a la recepción del oficio judicial que así lo ordene."

(Adicionado, P.O. 15 de junio de 2021)

"**Artículo 479.** El Registro estará a disposición de toda persona que acredite legítimo interés. Los oficiales del Registro del Estado Familiar expedirán certificados de No inscripción o Inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, con base en las constancias que obren en su poder, previo pago de los derechos correspondientes."

(Adicionado, P.O. 15 de junio de 2021)

"**Artículo 480.** El certificado expedido por el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos contendrá:

"I. Fecha de emisión;

"II. Nombre completo y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora morosa; y

"III. Especificación de contar con inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos o en su caso de No inscripción."

⁴ Código Penal del Estado de Hidalgo

"**Artículo 230.** Al que incumpla con su obligación de dar alimentos a las personas que tienen derecho a recibirlos, se le impondrá prisión de tres a cinco años y multa de 100 a 400 días, además suspensión o pérdida de los derechos de familia en relación con el ofendido, hasta por el máximo de la pena privativa de libertad impuesta.



establece diversas sanciones a quienes incumplan con sus obligaciones alimentarias.

Finalmente, si bien la norma reclamada no hacía distinción entre deudoras y deudores alimentarios, debe tenerse presente que cuando se trata de una mujer acreedora o las hijas o hijos de ésta, **la falta de pago se traduce en una forma de violencia económica en contra de ella y de su descendencia**, por lo que tal disposición lo único que hace es obligar a las personas a que observen puntualmente este tipo de obligaciones legales.

En efecto, **en un análisis con perspectiva de género**, el requisito impugnando constituye una medida especial en favor de las mujeres encaminada a proteger la condición de su maternidad, a fin de que no sea objeto de discriminación, tal y como lo exige el artículo 4.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ("CEDAW" por sus siglas en inglés), de acuerdo al cual **"La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención,**

"Para los efectos de este artículo, se tendrá por consumado el delito aun cuando el o los acreedores alimentarios se hayan dejado al cuidado o reciban ayuda de un tercero, no se hubiese reclamado el pago de los alimentos en la vía familiar, o se haya incumplido la resolución que condene al mismo. "Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, para efectos de cubrir el monto de los alimentos o la reparación del daño, se determinarán con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años."

(Adicionado, P.O. 1 de abril de 2013)

"Artículo 230 Bis. Al deudor alimentario que con el propósito de evadir la obligación alimentaria que la ley determina para con su o sus acreedores alimentistas, renuncie a su empleo o ejecute actos tendientes a perderlo, reduzca sus ingresos, simule deudas o realice cualquier acto que lo coloque en estado de insolvencia, se le impondrá prisión de tres a cuatro años y multa de treinta a trescientos días. "La misma pena se impondrá a aquellas personas que obligadas a informar acerca de los ingresos o a realizar el descuento a quienes deban cumplir con las obligaciones señaladas en los artículos anteriores, incumplan con la orden judicial de hacerlo."

(Reformado, P.O. 1 de abril de 2013)

"Artículo 231. La reparación de los daños y perjuicios correspondientes a los artículos anteriores que como pena pública es exigible al reo, comprenderá el pago de las cantidades que el inculpado hubiere dejado de ministrar así como las deudas contraídas para cubrir el incumplimiento de su obligación.

"El perdón legal sólo podrá otorgarse cuando se hayan reparado los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del delito.

"Los delitos previstos en este capítulo se perseguirán por querrela, excepto cuando el ofendido sea incapaz y no tenga representante para querrellarse, caso en el cual el Ministerio Público procederá de oficio."



encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria"; además de que va dirigido a hacer efectiva la responsabilidad en la que coparticipan tanto hombres y mujeres en el sano desarrollo de las relaciones familiares y el bienestar de sus hijas e hijos, atento a los artículos 5, inciso b) y 16, inciso d), de la citada Convención.⁵

Así, el requisito en comento no se trata de una simple exigencia subjetiva o de carácter ético de una persona, sino que es una medida especial que busca garantizar la eliminación de las condiciones de discriminación que enfrentan las mujeres en su condición de madres y la posible afectación del sano desarrollo de sus hijas e hijos, ante la falta de apoyo económico por parte del deudor alimentario, de modo que, para mí, el Congreso hidalguense se encontraba autorizado para tomar medidas complementarias a aquellas previstas en otras legislaciones para hacer efectivos los derechos no sólo de las mujeres, sino, sobre todo, el derecho de las y los menores de edad a recibir alimentos, como **grupos vulnerables** cuyo apoyo principal deriva, precisamente, de las relaciones familiares, la solidaridad, su estado de necesidad, todo ello en favor de su sano desarrollo y subsistencia.

Atento a lo anterior, es que me pronuncié a favor del sentido del fallo que nos ocupa, con la concurrencia de lo expresado en los párrafos que preceden.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 137/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las

⁵ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

"Artículo 5

"Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para: ...

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una **comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos**, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

"Artículo 16

"1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"...

"d) **Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; ...**"



10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 575, con número de registro digital: 31151.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 78/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 914, con número de registro digital: 30848.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017.

1. En sesión de dieciséis de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia citada al rubro. La materia del asunto consistió, entre otros aspectos, en analizar si ciertas disposiciones de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa generaban una violación de competencias al incursionar en materia de comercio.
2. Por mayoría de votos, se declaró la validez de ciertas normas y la invalidez de otras. Para ello, se sostuvo que si bien el Congreso de la Unión es el que tiene competencias para regular el comercio (de conformidad con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal) y el contrato de mutuo con garantía con interés y garantía prendaria que llevan a cabo las casas de empeño es de naturaleza mercantil (y, por ende, federal), no todo lo relativo a la operación y organización de dichas casas de empeño puede repudiarse como mercantil. Por ende, era viable que las entidades federativas legislaran sólo en ese ámbito normativo.
3. En ese sentido, quisiera expresar que junto con la Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán, realicé un voto de minoría en el que expresamos nuestra preocupación sobre la metodología del fallo y sobre las consideraciones del mismo en torno al concepto de "comercio". En suma, consideramos que la sentencia detentaba una falencia trascendental, pues se estudiaba la regularidad constitucional de las normas reclamadas a partir de una concepción de la facultad para regular el "comercio" entendida formalmente y derivada realmente de la



legislación secundaria. Es decir, hacía falta un estudio sobre el contenido constitucional de la facultad para regular el "comercio".¹

4. Al respecto, si bien es posible reconocer deferencia al legislador secundario ante el otorgamiento de facultades por parte del Poder Constituyente; no es lo mismo aceptar esa deferencia que tomar como concepto constitucional de comercio el regulado por el Congreso de la Unión en una legislación secundaria. Esta Corte debió aprovechar la oportunidad para delimitar las características esenciales de este concepto desde el plano de vista constitucional; pues aunque se cuenta con jurisprudencias tanto históricas como recientes (aplicadas implícitamente por el fallo) donde se ha delimitado el alcance del concepto de "comercio" en términos del Código de Comercio, esas interpretaciones y decisiones se han tomado en un plano de legalidad. Lo *sui generis* de la controversia constitucional es que es uno de los primeros casos en donde se nos ha planteado la necesidad de analizar esta facultad desde la Constitución y no desde la ley.

5. Ahora bien, el motivo del presente documento es para aclarar que, si bien formé parte del referido voto de minoría, a diferencia de la Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán, esta deficiencia metodológica y conceptual me llevó a votar en contra de todas las decisiones tomadas en la sentencia en torno a la constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa. Ello, no porque considerara que, sustantivamente, las normas fueran válidas o inválidas en contraposición a las decisiones adoptadas por la mayoría, sino porque la aludida deficiencia era de tal magnitud que no podía participar en las premisas adoptadas por el fallo para verificar la regularidad constitucional de las normas.

Es decir, aunque en este Pleno se vota de manera particular apartados de las sentencias, éstas deben ser vistas de manera integral. Por ende, aun cuando acepto que la materia de la controversia radicaba en verificar la validez o

¹ En la sentencia se conceptualizó el comercio a partir de la tradicional distinción entre lo objetivo (el cual parte de atender al acto realizado) y subjetivo (atiende a las personas que intervienen en el acto jurídico), como se puede observar expresamente en los párrafos 63 y 64. Esta conceptualización es en realidad la que adopta el Código de Comercio, y en el fallo no se hizo ninguna consideración para justificar por qué ésta es la que deriva o la que debe entenderse a su vez del concepto constitucional de "comercio" previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal. Como lo destacamos en el voto de minoría, incluso, en otros países, la conceptualización de la facultad regulatoria de "comercio" ha sido tal vez una de las tareas más complejas, elaboradas y delimitadas progresivamente en su jurisprudencia. La mayoría del Pleno renunció a esta oportunidad.



no de ciertas normas, votar necesariamente por la validez de normas de acuerdo a los apartados delimitados por el propio fallo, implicaría aceptar premisas constitucionales que difieren absolutamente del sentido que como Juez Constitucional estimo debió haber sido interiorizado en el fallo.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 45/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2912, con número de registro digital: 29996.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015.

En la sesión del once de febrero de dos mil dieciséis el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por los partidos Morena y Acción Nacional, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

En los distintos conceptos de invalidez se cuestionó la validez de la reforma a la fracción III del artículo 54 de la Constitución Política Local, porque sólo se fijó un límite máximo y uno mínimo en la asignación de diputados de representación proporcional, suprimiendo el tope que había para que ningún partido político o coalición tuviera más del 75 % de los integrantes de la Legislatura por ambos principios.

El primero de los partidos mencionados planteó su contradicción con los artículos 41, 54 y 116, fracción II, de la Constitución Federal, al estimar que su aplicación permite una distorsión en la conformación del órgano legislativo que no refleja la voluntad popular y que afecta su integración a partir de las pautas establecidas por esta Suprema Corte para la aplicación del principio de representación proporcional.

La mayoría reconoció la validez del precepto impugnado bajo el argumento de que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elec-



ción de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de tal forma que la ausencia de un tope máximo en la asignación de diputados de representación proporcional no implica una violación constitucional, pues dicho tope sólo se exige para el sistema federal, ya que las entidades federativas sólo deben seguir los lineamientos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, como son los límites de sobre y subrepresentación legislativa.

Si bien el diseño de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no puede servir de parámetro para calificar la validez de la integración de las Legislaturas de los Estados, lo cierto es que no se puede considerar que el principio de representación proporcional se encuentre garantizado si en su implementación no se cumplió el fin para el que fue instituido. Este principio fue ideado para promover la integración plural en la conformación de los órganos legislativos democráticos, brindando participación a las fuerzas políticas minoritarias en la vida política de nuestro país, tanto en el ámbito federal como en el local.

Por este motivo, para el análisis del texto impugnado se debió tomar en cuenta cómo operan los límites de sobre y subrepresentación en el diseño particular de la Legislatura del Estado de Quintana Roo y, en especial, cómo juegan en la conformación de mayorías dentro del propio órgano legislativo.

En este sentido, se debió tener presente que la Legislatura se integra por veinticinco diputados, de los cuales quince son electos por el principio de mayoría relativa y diez por el principio de representación proporcional, en términos del artículo 52 de la Constitución Política Local. De tal forma, basta con que un partido político o coalición obtenga el triunfo en la totalidad de los distritos uninominales para controlar por completo al órgano legislativo, ya que por sí solo tendría el 60 % de los escaños, los cuales son suficientes para sesionar –si se toma en cuenta que basta con la mitad más uno del número total de diputados, de acuerdo con el artículo 63 del mismo ordenamiento–.

De tal manera que una sola fuerza política podría contar, además, con el quórum necesario para aprobar las leyes y decretos por mayoría absoluta y, también, por mayoría calificada. Incluso, podría reformar la Constitución Política Local, ya que, de acuerdo con los propios límites, no estaría privada de obtener escaños por el principio de representación proporcional, con lo cual reuniría el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, como exige el artículo 164 de la misma Constitución.

Por consiguiente, no era posible juzgar la validez de los límites impuestos a la sobre y subrepresentación fijados en el precepto impugnado, a pesar de que su



texto reproduzca los límites señalados por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, ya que sin un tope a la cantidad de diputados que se pueden asignar por el principio de representación proporcional, permite la distorsión de la integración del Congreso en perjuicio de las fuerzas políticas minoritarias.

Por estas razones considero que la implementación del principio de representación proporcional en la fracción III del artículo 54 de la Constitución de Quintana Roo es contraria al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal y, por lo mismo, voté en contra de la validez del precepto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo I, mayo de 2016, página 638, con número de registro digital: 26316.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2015.

En sesión de treinta de abril de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en contra del artículo 158 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹ En su demanda la CNDH argumentó que dicho precepto vulneraba los derechos a la libertad personal, igualdad ante la ley y salud.

La mayoría de los integrantes del Pleno estimó que, si bien la norma impugnada perseguía un fin legítimo como es la tutela del derecho a la salud con especial énfasis en mujeres y niñas, que dicha restricción a la libertad personal no

¹ Peligro de contagio

"Artículo 158. A quien padezca infecciones de transmisión sexual u otras enfermedades graves y dolosamente ponga en peligro de contagio a otra persona, se le impondrán de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de cincuenta días de salario. El Juez dispondrá lo necesario para la protección de la salud pública."



resultaba necesaria para la consecución de tal fin, ya que desde su anterior redacción la norma penalizaba la dolosa puesta en riesgo de contagio de enfermedades graves, por lo que la adición de las enfermedades de transmisión sexual se encontraba subsumida en el tipo penal anterior a la reforma impugnada. Además, se consideró que, si se buscaba prevenir una de las múltiples causas de propagación de estas enfermedades, la norma tampoco resultaba necesaria, al existir medidas alternativas menos gravosas que atacarían de forma efectiva dichas causas.

Respetuosamente, no comparto el criterio de la mayoría, pues considero que la labor de la Suprema Corte se debe circunscribir a determinar si una norma es inconstitucional cuando –por ejemplo– se advierte que el tipo penal no es claro, o bien, cuando no contiene todos los elementos necesarios para que los justiciables tengan certeza del tipo de conducta que se está sancionando.

En el presente caso no nos encontramos ante un problema de esta índole, ya que la Legislatura Local únicamente realizó ciertas adiciones al tipo penal para subrayar –dentro del conjunto de enfermedades graves, ya previstas– lo pernicioso del contagio doloso de enfermedades de transmisión sexual de gravedad y prevenirla, favoreciendo así a las mujeres y niñas que se encuentran en una condición de vulnerabilidad (como argumentó la exposición de motivos de la reforma en análisis). Considero que, en estos casos, las Legislaturas pueden enfatizar o precisar ciertas conductas que consideren especialmente nocivas, siempre y cuando no vulneren la seguridad jurídica de los gobernados.

Por ello, en mi concepto, no corresponde a la Suprema Corte cuestionar la política pública criminal adoptada por la Legislatura Local al establecer el tipo penal de riesgo de contagio de enfermedades graves de transmisión sexual en el artículo 158 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Veracruz, ya que fuera del análisis de constitucionalidad, no nos corresponde determinar –mediante estudios de proporcionalidad u otros razonamientos– si los objetivos buscados por el legislador son o no correctos o si pudieran existir medidas menos restrictivas para lograr el objetivo de la norma. Me parece que dicho asunto constituye una cuestión de política pública que, en uso de su libertad configurativa, le corresponde determinar a las Legislaturas Locales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 139/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 380, con número de registro digital: 28372.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2020.

1. En la sesión pública celebrada el ocho de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez de lo determinado por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en relación con los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa presentada por el Municipio actor respecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2020; así como del artículo 201, párrafo primero, en su porción normativa "con un importe de \$1,538'826,114.00 (mil quinientos treinta y ocho millones ochocientos veintiséis mil ciento catorce pesos 00/100 M.N.)", de la Ley Número 132 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales Sonora, para el referido ejercicio.
2. Mi voto, en esta ocasión, es particular pues considero que existieron violaciones al proceso legislativo con potencial invalidante.

II. Razones de la mayoría

3. En el considerando séptimo, se analizaron las violaciones procesales. Al respecto, la mayoría de las y los integrantes del Pleno determinó que no existieron violaciones con impacto invalidante. Respecto a que no se presentó la moción o solicitud de intervención ante la mesa directiva con anticipación, se calificó como infundado dicho argumento porque la reserva podía presentarse en el transcurso de la discusión, en lo particular, porque el dictamen fue considerado como de urgente y obvia resolución.
4. Respecto a que la votación debió haber sido nominal y no económica, se destacó que si bien existió una violación formal al procedimiento, ya que lo procedente era realizar una votación nominal y no económica; no obstante, dicha violación no trascendió al contenido de la legislación impugnada, pues del acta de la citada sesión extraordinaria se advirtió que, discutido en lo particular el proyecto original de los artículos 101, 104 y 105 de la referida Ley de Nogales, fue rechazado por unanimidad y la nueva propuesta de los artículos fue aprobada por mayoría de votos.
5. En el considerando octavo, se calificó como infundado el concepto de invalidez respecto de la eliminación del artículo 103 de la iniciativa del Municipio actor,



ya que en la publicación de la fe de erratas del boletín donde fue publicada la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, sí se establece el pago de derechos por los servicios en materia de control sanitario de animales domésticos que presten los centros antirrábicos a los que se refiere este artículo.

6. Por otra parte, se estimó fundado lo argumentado por el Municipio actor, señalando que se advirtió una violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, porque el Poder Legislativo de Sonora no expuso una base objetiva y razonable para no incorporar en el decreto de ley los artículos 101, 104 y 105 de la iniciativa presentada por el Municipio actor.
7. El Congreso del Estado de Sonora, al rechazar la propuesta del Municipio, no desvirtuó la motivación que éste realizó en la iniciativa para incorporar estos artículos, pues se limitó a afirmar que las modificaciones propuestas resultaban exageradas, excesivas, irracionales y desproporcionadas. En consecuencia, se determinó que la decisión de eliminar los artículos referidos fue indebida, al derivar de un procedimiento legislativo defectuoso, aunque se aclara que no existe como tal una invalidez en el caso concreto, pues no existe un enunciado normativo que deba quedar sin efectos.
8. Finalmente, también se calificó de fundado el argumento relativo a que a pesar de que se eliminaron los artículos precisados y, por lo mismo, la posibilidad del Municipio de cobrar esos derechos, en el artículo 201 de la ley se mantuvo el importe total del presupuesto propuesto en la iniciativa y aprobado por la Comisión de Presupuesto, lo que resulta incongruente. En consecuencia, se declaró la invalidez del artículo 201 de la ley de ingresos impugnada, en la porción normativa "con un importe de \$1,538'826,114.00 (mil quinientos treinta y ocho millones ochocientos veintiséis mil ciento catorce pesos 00/100 M.N.)."

III. Razones del disenso

9. Difiero de las consideraciones efectuadas en la ejecutoria, pues considero que las violaciones procesales alegadas sí pueden tener un impacto invalidante. A mi parecer, el proceso legislativo ordinario es una garantía del carácter deliberativo del proceso que exige la Constitución Federal y, particularmente, de la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad.
10. De acuerdo con el criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 52/2006,¹ si bien, conforme al principio de economía procesal, las Legisla-

¹ Resuelto por este Tribunal Pleno el cuatro de enero de dos mil siete.



turas Estatales pueden excepcionalmente dispensar trámites legislativos, lo cierto es que la norma exige que la urgencia se motive, por el impacto que ello puede tener en el carácter deliberativo del proceso.

11. Al resolver dicho asunto, este Tribunal Pleno señaló que si bien la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, deberán analizarse en primer término, ya que, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto invalidante sería total, siendo, por tanto, innecesario, ocuparse además de los vicios de fondo de la ley impugnada.
12. Se dijo que no sería posible que la norma general, producto de un procedimiento legislativo seguido en forma no sólo irregular, sino en contravención a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario, pudiera subsistir.
13. Además, atendiendo a la garantía de legalidad, el acto autoritario debe no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una disposición normativa. Por ello, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conformes con ésta, debe estimarse que, el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo ya que se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal por lo que encuentra límites que, en caso de ser vulnerados resultarán en la invalidez de sus actos.
14. Consecuentemente, en igualdad de razón y siguiendo la línea argumentativa que ha tenido el Pleno de este Alto Tribunal, es que considero que, dado que en este caso no se motivó la urgencia notoria para dispensar el trámite de la segunda lectura que establece el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, y además se advirtió una violación formal del procedimiento ya que se efectuó una votación económica y no la votación nominal que debió efectuarse, es que me parece que debió declararse la invalidez del proceso legislativo analizado, porque, como ya lo dije, congruente con la línea jurisprudencial iniciada en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, tales violaciones, en mi opinión, tienen un potencial invalidatorio.
15. Es por lo anterior que voté en contra del considerando séptimo en el que se analizaron las violaciones procesales y obligado por la mayoría, voté a favor del considerando octavo.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 23/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de marzo de 2022 a las



10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo II, marzo de 2022, página 1461, con número de registro digital: 30443.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 1180 y XXVI, julio de 2007, página 1428, con números de registro digital: 19362 y 20252, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de abril de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 214/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de **veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó, por un lado, **sobreseer**, por cesación de efectos, respecto del artículo 60 de la Ley de Educación del Estado de Sonora, al haber sido modificado en su contenido normativo y, por otro, **declarar la invalidez** de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de esa legislación, debido a que no se realizó la consulta previa a pueblos indígenas y a personas con discapacidad.

Durante la discusión del asunto surgió la propuesta de extender los efectos de la invalidez en relación con el referido artículo 60 en su texto vigente, lo cual fue desestimado al no haber alcanzado la votación calificada necesaria con sólo seis votos a favor.

El presente voto tiene como finalidad exponer el por qué, a mi juicio, sí era procedente extender los efectos de invalidez respecto del artículo mencionado.

En primer lugar, si bien es cierto que se sobreseyó en relación con el artículo 60 impugnado, al haber sido modificado su contenido normativo con posterioridad a la demanda y que, por ende, ya no formó parte de la litis al momento de abordar el estudio de fondo del asunto, considero que ello no es obstáculo para que, si se actualiza alguno de los supuestos de extensión, válidamente se puedan extender los efectos de invalidez respecto de ese precepto que previamente se sobreseyó, en su contenido vigente.



Por otro lado, en este caso no se impugnó toda la ley, sino sólo los capítulos VI y VII, denominados "De la educación indígena" (que comprende los artículos 51 a 53) y "De la educación inclusiva" (artículos 56 a 60) del título segundo "Del sistema educativo estatal" de la Ley de Educación del Estado de Sonora, en los que el legislador local reguló la educación indígena y la inclusiva.

En ese sentido, el multirreferido artículo 60 forma parte del sistema de educación inclusiva que expresamente fue impugnado y tiene el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido por falta de consulta previa, por lo que, en mi opinión, resultaba conveniente extender los efectos para darle un efecto práctico real a la invalidez determinada por el Tribunal Pleno.

No soslayo que la resolución establece que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de facilitar la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado de Sonora que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad y que ello podría contemplar el artículo 60; sin embargo, como lo mencioné, la extensión de efectos propuesta permitiría otorgar certeza de que no quedara "vivo" un artículo inconstitucional dentro del sistema de educación inclusiva que expresamente fue impugnado, aunque hubiera sido modificado su contenido normativo.

Asimismo, esta postura no pugna con el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en cuanto a que en el supuesto de que no se haya realizado la consulta previa a pueblos indígenas y a personas con discapacidad, si la legislación no es específica o exclusiva para estos grupos vulnerables, el vicio en el proceso legislativo no tiene potestad invalidante de toda la norma, sino sólo de los preceptos expresamente impugnados, porque la extensión de efectos propuesta recaía en un precepto comprendido dentro de la porción definida y específica de dicha legislación que fue cuestionada.

Consecuentemente, con base en las consideraciones antes referidas, me permito formular el presente voto particular.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 214/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 246, con número de registro digital: 30792.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 2021.



VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2018.

1. En sesión de 27 de julio de 2020, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro. Su materia consistió en analizar la regularidad constitucional de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.
2. En suma, por un lado, por lo que hace a los aspectos de procedencia, se resolvió sobreseer la acción en cuanto ciertos artículos de esa ley; sin embargo, ya en el estudio de fondo, se decidió declarar la inconstitucionalidad del decreto mediante el cual se emitió toda esa legislación por actualizarse violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidante. El presente documento es para hacer ciertas aclaraciones en torno a ambos aspectos.

A

3. La mayoría de los integrantes del Pleno decidió sobreseer la acción respecto a los artículos 7, primero y cuarto párrafos; 9; 13; 15, en su porción normativa "**dos días**"; 20, primer párrafo, 21, primero, segundo, tercero y cuarto párrafos, este último en su porción normativa "**dos días**" y en su fracción II en su porción normativa "**dos días**"; 24, primer párrafo, en su porción normativa "**dos días**", y segundo párrafo, fracción I; 33, primer párrafo; 35, segundo párrafo; 36 y 44, primer párrafo, en su porción normativa "**Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**", todos ellos de la aludida Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua. Lo anterior, al concurrir un cambio normativo que llevaba a la cesación de efectos, toda vez con posterioridad a la presentación de la demanda se modificaron tales normas por virtud de decretos legislativos de 26 de enero de 2019 y 15 de mayo de 2019.
4. Aunque comparto la metodología de la sentencia para analizar si existe o no una cesación de efectos (examen a partir de la concurrencia de un cambio normativo), no coincido con todos los sobreseimientos. Considero que **la cesación de efectos sólo podía darse en torno a los artículos que fueron impugnados de manera particularizada en la demanda y que sufrieron un cambio normativo**; no sobre el contenido de cualquier norma de la ley.
5. Es decir, a mi parecer, en este caso los diputados y diputadas accionantes que interpusieron la acción cuestionaron el procedimiento legislativo del decreto



del Congreso del Estado de Chihuahua de emisión de la ley, pero a partir de la impugnación específica de ciertas normas, no a partir del cuestionamiento de fondo de todas las normas de la ley. Por ende, dada esa forma de impugnación, a mi juicio únicamente cabía sobreseer por las normas que fueron reclamadas de manera específica por las y los accionantes y que sufrieron una modificación normativa; sin que se pudiera abarcar a cualquier norma de la ley que no se reclamó de manera particularizada en la demanda y que fue modificada con posterioridad por el Congreso Local.

6. Consecuentemente, estimo que sólo cabía el sobreseimiento de los **artículos 9 y 13 de la referida ley**, ya que por reforma de 15 de mayo de 2019 se alteró de manera íntegra sus condiciones de aplicación, dando lugar a un genuino cambio normativo. Esta aclaración sobre lo que debe sobreseerse da sentido a la propia afirmación de la sentencia de que subsiste la impugnación del procedimiento legislativo. Insisto, un aspecto es el cuestionamiento del decreto, como conjunto de normas, en torno a su procedimiento legislativo y, otro, la impugnación del contenido material de algunas normas de la ley. Si se aceptara la postura de que debía sobreseerse todas las normas identificadas en el fallo, se aceptaría lógicamente que todo el contenido normativo de la ley se encuentra cuestionado de manera sustantiva y no sólo formal. Posición que no fue ni siquiera interiorizada por los integrantes de la mayoría.

B

7. Ahora bien, por lo que hace al estudio de fondo del asunto en donde se decreta la invalidez de la ley por vicios en el procedimiento legislativo, estoy de acuerdo con la mayoría de las consideraciones del fallo. En éste se aplicó el criterio reiterado de esta Suprema Corte en torno a la salvaguarda de los principios de legalidad y democracia deliberativa. En nuestros precedentes no sólo se protege que la decisión legislativa haya sido adoptada por mayoría, sino que sea producto de un genuino respeto al principio democrático deliberativo.
8. El motivo del presente voto concurrente es para reiterar que mi apoyo a la conclusión final del fallo no se basó en una mera violación formal de reglas que rigen el procedimiento; por ejemplo, la falta de distribución oportuna del dictamen. Como ha sido mi criterio y, entiendo, es el mayoritario del Tribunal Pleno, cada procedimiento legislativo debe analizarse en sus propias circunstancias, haciendo un análisis holístico del mismo. Todo ello, con el objetivo de verificar si en el caso se respetaron las reglas de votación, la publicidad y, en particular, que todos los legisladores hayan podido participar en el



procedimiento en condiciones de libertad e igualdad. Es a partir de tales aspectos que realmente se garantiza la democracia deliberativa que debe regir en los órganos legislativos.

9. Consiguientemente, en el presente asunto es evidente que la mayoría de los integrantes del Congreso Local llevaron a cabo conductas (violando reglas del procedimiento) que evitaron, precisamente, que varios legisladores (en concreto los pertenecientes a las minorías legislativas que interpusieron la presente acción) participaran en condiciones de igualdad en el procedimiento legislativo.
10. En principio, existe una duda legítima (que fue puesta a debate por los propios legisladores accionantes) en torno a la fecha de emisión del dictamen. Por un lado, se sostiene que el dictamen fue aprobado por la Comisión el 6 de marzo de 2018 (día en que se integró a discusión y aprobó en el Pleno del Congreso sin previa convocatoria). Esto es congruente con lo expuesto en la demanda y con el dicho de la diputada María Isela Torres Hernández, quien en la sesión del 6 de marzo expresó que *"la Comisión Primera de Gobernación acaba de terminar en este momento su sesión donde aprobó esto (con referencia al dictamen)"*. Por otro lado, se argumenta que tanto la página web del Congreso de Chihuahua como el documento del dictamen que obra en dicha página de Internet dicen que éste fue aprobado el 22 de febrero de 2018.
11. No obstante, como lo adelanté, creo que persiste un vicio que es de especial relevancia para los principios democráticos con independencia de esa fecha. A saber, aun cuando el dictamen se haya aprobado el 22 de febrero de 2018, la aprobación del dictamen en dicha fecha no garantiza de ningún modo que éste haya sido conocido por los legisladores para su posible discusión y aprobación en la sesión que se analizó del Pleno. Además, aun cuando fuere cierto que el dictamen se recibió por los legisladores por correo electrónico unas horas antes de la sesión (vía de conocimiento que no se encuentra autorizada en la ley o reglamento), no se justificó la urgencia de incluirlo en la lista del Pleno de ese 6 de marzo sin haber ratificado su previa entrega.
12. Por tanto, insisto que estamos más bien ante un escenario donde los grupos políticos mayoritarios del Congreso Local evitaron que los integrantes de la minoría legislativa tuvieran un real conocimiento y participación en la decisión que iba a ser tomada. Tal aspecto fue, incluso, alegado en sesión por ciertos legisladores (cuando refirieron que no habían recibido el dictamen que iba a ser aprobado por el Pleno); lo que provoca que no sea aplicable para resolver



este caso lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015¹ y sean más bien aplicables los precedentes citados en la sentencia: las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013 y la 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 43/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 807, con número de registro digital: 29807.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2018.

En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 17/2018, promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, contra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa referida.

Ahora bien, en la sesión siguiente celebrada por el Tribunal Pleno el once de febrero de ese mismo año, se analizó el asunto citado el rubro –controversia constitucional 15/2018– y debido a la similitud esencial que guarda con el asunto antes precisado, se resolvió mediante una ratificación de las votaciones emitidas.

Por tales motivos y a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a los argumentos que desarrollé con amplitud en el voto que formulé en la controversia constitucional 17/2018.

¹ En este asunto se sostuvo que, la dispensa de trámite de distribución del dictamen legislativo correspondiente, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, no tenía un potencial invalidante del procedimiento; ello, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite, lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró cuando después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hace uso de la palabra obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Circunstancias que no se actualizan en el caso que ahora nos ocupa.



Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 15/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1135, con número de registro digital: 30949.

El voto particular y concurrente que formuló el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 17/2018 citado en este voto, aparece publicado en la página 3121 de esta *Gaceta*.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2018.

En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 17/2018, promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, contra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa referida.

Ahora bien, en la sesión siguiente celebrada por el Tribunal Pleno el once de febrero de ese mismo año, se analizó el asunto citado el rubro –controversia constitucional 16/2018– y debido a la similitud esencial que guarda con el asunto antes precisado, se resolvió mediante una ratificación de las votaciones emitidas.

Por tales motivos y a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a los argumentos que desarrollé con amplitud en el voto que formulé en la controversia constitucional 17/2018.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2018 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 2073, con número de registro digital: 30953.



El voto particular y concurrente que formuló el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 17/2018 citado en este voto, aparece publicado en la página 3121 de esta *Gaceta*.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 17/2018.

1. En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, contra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa referida. Si bien la resolución versó sobre una gran variedad de temas, en el presente voto únicamente me referiré a aquellos sobre los que tuve alguna disidencia.

a) Previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un Proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento (artículo 56 de la ley impugnada, entre otros)

I. Razones de la mayoría

2. La mayoría consideró constitucional dicha previsión, bajo el argumento de que resulta acorde con la ley general de la materia. Ello se justificó en que, por un lado, en términos de los artículos 10, fracción VII, y 44, de la referida ley, corresponde a las entidades federativas analizar y calificar, a través de dictámenes de congruencia, que los programas municipales se ajustan con la planeación estatal y, en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que se consideren pertinentes. Por otro lado, conforme al numeral 11, fracción XII, de la ley general, corresponde a los Municipios validar ante la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia y ajuste de sus planes y programas en materia de desarrollo urbano, máxime que los diversos 10, fracción IV, 11, fracción XII y 56 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León regulan la coordinación de facultades entre el Gobierno Estatal y los Municipios, precisamente, para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Programas de Desarrollo Urbano.



II. Razones del voto concurrente

3. Coincido en que la etapa de verificación de congruencia puede válidamente ser anterior a la aprobación del plan o programa por parte del Ayuntamiento. Sin embargo, considero que el artículo 56, en su fracción III, segundo y tercer párrafos, no es razonable, pues prevé, como formalidad para garantizar la participación ciudadana, que se habilite a la secretaría correspondiente a solicitar a dependencias, a entidades y a empresas que analicen la congruencia de los planes o programas, a pesar de no ser autoridades facultadas para verificar la congruencia conforme a la ley general de la materia. El mismo vicio tiene la fracción V, inciso c), del mismo artículo. Este vicio se corrobora por el hecho de que la secretaría –que, efectivamente, es la autoridad competente para ello–, necesariamente, tendrá que analizar y emitir el dictamen de congruencia con posterioridad.
4. Por ello, voté a favor del sentido del proyecto, pero con excepción del artículo 56, fracción III, segundo y tercer párrafos, así como de su fracción V, inciso c), que considero inválidos.

b) Previsión de que el Gobierno Local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular (artículo 53, fracción IX,¹ de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León)

I. Razones de la mayoría

5. La mayoría reconoció la validez constitucional de dicho precepto legal. El reconocimiento de validez se sustenta en que, conforme a la ley general, el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal, a través del cual se da participación efectiva a la ciudadanía y, hecho lo cual, su obligatoriedad opera a partir de que son inscritos en el registro público respectivo y publicados oficialmente.

¹ Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas:

"... IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."



II. Razones del voto particular

6. No concuerdo con este apartado de la resolución. Me parece que los artículos 11, 23 y 44 de la ley general facultan a la entidad federativa a verificar la congruencia de los planes y programas municipales respecto de los niveles superiores de planeación, así como las normas oficiales mexicanas emitidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano. Sin embargo, no autorizan a la entidad federativa a revisar de forma integral, a través del dictamen de congruencia, el procedimiento que siguió el Municipio para formular el proyecto de estos planes y programas ni la forma en la que se realizó la consulta ciudadana. Por ello, me parece que el artículo 53 de la ley impugnada excede el mandato de la ley general, permitiendo una incidencia injustificada de la entidad federativa en las facultades del Municipio en materia de planeación.

c) La previsión de que los planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local (artículo 57 de la ley local impugnada)

I. Razones de la mayoría

7. La mayoría de los Ministros reconocieron la validez del artículo combatido, debido a que consideraron que la fijación de un plazo genérico para todos los Municipios se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración de los Congresos Locales, acordes con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia. Con ello se cumple, se dice en la resolución, por un lado, con la publicidad del plan o programa respectivo y, por el otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el registro público local, sin que ello límite o subordine al Municipio frente a los Poderes Locales.

II. Razones del voto particular

8. Desde mi punto de vista, esta previsión genera inseguridad jurídica, pues indica que los planes o Programas de Desarrollo Urbano entrarán en vigor treinta días después de su publicación y que, dentro de estos treinta días, deberán ser inscritos en el registro público de la propiedad y del comercio, a partir de lo cual surtirán efectos contra terceros. Considero que este método tendría como consecuencia que los planes o programas puedan surtir efectos contra terceros antes de su entrada en vigor.

9. Por otro lado, estimo que el que los planes o programas de desarrollo urbano entren en vigor treinta días hábiles después de su publicación resulta irrazo-



nable, tomando en consideración que ya se ha realizado un largo proceso, que contiene una consulta pública que se da a conocer y se somete a discusión de la ciudadanía del plan o del programa. En consecuencia, me parece que debió declararse la invalidez de la porción normativa "treinta días hábiles" del artículo 57 de la ley impugnada.

d) Facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble

I. Razones de la mayoría

10. La mayoría considero que los artículos 3, fracción LIV y 328 de la ley local impugnada, entre otros, resultan constitucionales pues es válido que la Secretaría de Desarrollo Sustentable de la entidad emita normas técnicas en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como para la protección del patrimonio cultural. Para justificarlo se argumentó que ello es acorde con las previsiones contenidas en los artículos 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, 53, fracción V, y 75, fracción XI, de la ley general que rige a la materia, referidas –precisamente– a esas facultades, sin que se advierta afectación alguna a la competencia constitucional del ente municipal.

II. Razones del voto concurrente

11. En general coincido con el estudio que se hace en la resolución en este apartado. No obstante, desde mi apreciación, los artículos 3, fracción LIV, y 328, segundo párrafo, fracción I, de la norma local controvertida son inconstitucionales. Considero que la facultad que prevé esta última fracción a favor de la Secretaría de Desarrollo Sustentable Local no encuadra dentro de las facultades de la entidad federativa de evaluar el impacto urbano o regional de obras y proyectos, así como la de formular y aplicar políticas en materia de estructura urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y la accesibilidad universal.
12. La fracción LIV, en congruencia con la definición del artículo 3, faculta a la secretaria para establecer los requisitos, las especificaciones, las condiciones, los procedimientos, las metodologías, los parámetros o límites permisibles que deben de observarse en obras, así como los temas a los que se refiere el párrafo anterior, que incluyen la planeación urbana, el ordenamiento territorial y el espacio público. Así, me parece que las disposiciones que mencioné



establecen una facultad amplia, que comprenden todos los elementos relevantes en el ejercicio de facultades constitucionales del Municipio en materia de planeación, zonificación, así como la autorización, el control en la vigilancia del uso del suelo, lo que le niega un margen de autonomía en estas materias y tiene el potencial de convertirlo en un mero ejecutor.

13. Por dichas razones, me parece que se actualiza una invasión de competencias del Municipio actor, lo que hace inconstitucionales los preceptos a que me he referido.

e) Previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras

I. Razones de la mayoría

14. En atención a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 19/2017, el Tribunal Pleno determinó declarar inconstitucionales algunas porciones de los artículos 367, párrafo segundo, 370, 376, párrafo primero y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada. Lo anterior, al considerar que el control judicial que establece el legislador local afecta la competencia municipal para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad. Además, con esa previsión se subordina la función municipal de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.

II. Razones del voto concurrente

15. En este apartado de la resolución comparto que sea inconstitucional que se establezca que la suspensión de trabajos y la clausura sólo pueden derivar de resolución judicial, pues, como medidas cautelares o de seguridad, constituyen medidas indispensables para que el Municipio ejerza las facultades en materia de control y vigilancia de la utilización del suelo, que prevé el artículo 115, fracción V, de la Constitución. Sin embargo, me parece que se debió reconocer la constitucionalidad de los artículos 370 y 375 de la ley local impugnada, ya que considero que no adolecen del mismo vicio que el resto de los preceptos, esto es, no impiden que el Municipio ejerza sus facultades de control y vigilancia del uso de suelo, así como que decrete la suspensión o clausura como medida cautelar o seguridad.



f) Reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones

I. Razones de la mayoría

16. Se declaró la inconstitucionalidad de las normas que prevén la reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, porque se llegó a la conclusión de que la fijación de plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, no incide en el ámbito de la competencia municipal que se alega. Se agregó que ello se encuentra dentro del ámbito de la libertad de configuración que corresponde a los Congresos Locales para desarrollar las previsiones relativas a la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la ley general, que, en su artículo 10, fracciones I y XXV, prevé la obligación de las entidades federativas de fijar en su legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones y licencias o permisos de las diferentes acciones urbanísticas.

II. Razones del voto concurrente

17. En general, coincidí con la validez de los artículos impugnados en este apartado. Sin embargo, me parece que debieron formularse consideraciones adicionales. Ello es así porque cuando el Municipio argumenta que no se tomaron en cuenta las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar las solicitudes al establecer los plazos, lo que se argumenta es que estos resultan irrazonables y son tan cortos que hacen nugatorias las facultades del Municipio.
18. Estimo necesario e importante que se hubiera dado respuesta a este argumento y señalar que no se advierte que los plazos que prevé la ley local resultan irrazonablemente cortos, de manera que el Municipio no pueda ejercer sus facultades.

g) Previsiones relativas a la cesión de áreas municipales (artículo 210, párrafo octavo, de la ley local impugnada)

I. Razones de la mayoría

19. La mayoría consideró que dicha norma es constitucional, en la medida que cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a



vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población. Además, la norma impugnada establece que para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, dependerá, en todo caso, una acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

II. Razones del voto particular

20. A diferencia de lo resuelto por la mayoría, considero que la redacción del artículo 210, párrafo octavo, de la norma local controvertida produce inseguridad jurídica por las interpretaciones que admite. Podría interpretarse que establece que, con motivo de una acción individual urbanística, únicamente debe proceder una cesión de área municipal. Sin embargo, también admite la interpretación de que, una vez que se cedió un área de un predio, con motivo de acciones posteriores no procederá cesión respecto de este mismo predio.
21. En todo caso, me parece que esta segunda alternativa exigiría declarar la invalidez del artículo, pues resultaría irrazonable a la luz del mandato de los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia. Considero que, de acuerdo con estos numerales, la finalidad de la cesión de áreas municipales es garantizar espacios públicos adecuados para los habitantes, así como la prestación de servicios públicos, ante la densificación que los fraccionamientos y desarrollos son susceptibles de generar. La norma impugnada, bajo esta interpretación que menciono, sería contraria a esta finalidad, pues impediría la cesión de áreas municipales con independencia de la densificación urbana y la necesidad consecuente de ampliar los espacios públicos. Ante ello, considero que debió precisarse la interpretación adecuadamente constitucional que admite la norma impugnada.

h) Previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines

I. Razones de la mayoría

22. La decisión de la mayoría consideró inválidas las porciones normativas "lagunas", contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 210, así como en la fracción I del artículo 250, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Se razonó que al contemplar el legislador local que las áreas de cesión municipal puedan ser diseñadas de esta forma, impide al Municipio la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios que tiene reconocidas en el artículo 115 de la Constitución Federal.



23. Aunado a lo anterior, se argumentó que la ley general, en su artículo 4, fracción VII, impone a los órdenes de gobierno la obligación de crear condiciones de habitabilidad en los espacios públicos. Además, la remisión que hace el cuarto párrafo del artículo 210 impugnado al diverso 143 de la ley local, genera inseguridad jurídica en la medida que este último precepto clasifica, dentro de los espacios abiertos o áreas verdes, a las presas, estanques, lagos y lagunas, distorsionando el concepto de área verde que, evidentemente, no se satisface al asignar esta categoría a este tipo de depósitos de agua dulce.

II. Razones del voto particular

24. No compartí esta parte de la resolución. Desde mi apreciación, las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general. Asimismo, estimo que el Municipio puede destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas y de ninguna manera conlleva que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Me parece que, previamente a determinar el destino específico de estas áreas verdes, deben de cumplirse con los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. Por estas razones es que no compartí la declaración de invalidez de las normas impugnadas en este apartado.

25. Por las razones desarrolladas en este voto fue que, en algunos aspectos, no compartí la decisión de la mayoría y, en otros, aunque coincidí con la conclusión a la que se llegó, no fue así respecto a las consideraciones que la sustentaron.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 17/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 826, con número de registro digital: 30391.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2018.

En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional



17/2018, promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, contra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa referida.

Ahora bien, en la sesión siguiente celebrada por el Tribunal Pleno el once de febrero de ese mismo año, se analizó el asunto citado al rubro –controversia constitucional 18/2018– y debido a la similitud esencial que guarda con el asunto antes precisado, se resolvió mediante una ratificación de las votaciones emitidas.

Por tales motivos y a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a los argumentos que desarrollé con amplitud en el voto que formulé en la controversia constitucional 17/2018.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 18/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1837, con número de registro digital: 30952.

El voto particular y concurrente que formuló el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 17/2018 citado en este voto, aparece publicado en la página 3121 de esta Gaceta.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2018.

En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 17/2018, promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, contra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa referida.

Ahora bien, en la sesión siguiente celebrada por el Tribunal Pleno el once de febrero de ese mismo año, se analizó el asunto citado al rubro –controversia consti-



tucional 19/2018– y debido a la similitud esencial que guarda con el asunto antes precisado, se resolvió mediante una ratificación de las votaciones emitidas.

Por tales motivos y a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a los argumentos que desarrollé con amplitud en el voto que formulé en la controversia constitucional 17/2018.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1066, con número de registro digital: 30974.

El voto particular y concurrente que formuló el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 17/2018 citado en este voto, aparece publicado en la página 3121 de esta *Gaceta*.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2018.

En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 17/2018, promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, contra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa referida.

Ahora bien, en la sesión siguiente celebrada por el Tribunal Pleno el once de febrero de ese mismo año, se analizó el asunto citado al rubro –controversia constitucional 20/2018– y debido a la similitud esencial que guarda con el asunto antes precisado, se resolvió mediante una ratificación de las votaciones emitidas.

Por tales motivos y a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a los argumentos que desarrollé con amplitud en el voto que formulé en la controversia constitucional 17/2018.



Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 832, con número de registro digital: 30973.

El voto particular y concurrente que formuló el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 17/2018 citado en este voto, aparece publicado en la página 3121 de esta *Gaceta*.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2018.

En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 17/2018, promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, contra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa referida.

Ahora bien, en la sesión siguiente celebrada por el Tribunal Pleno el once de febrero de ese mismo año, se analizó el asunto citado el rubro –controversia constitucional 22/2018– y debido a la similitud esencial que guarda con el asunto antes precisado, se resolvió mediante una ratificación de las votaciones emitidas.

Por tales motivos y a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a los argumentos que desarrollé con amplitud en el voto que formulé en la controversia constitucional 17/2018.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 22/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 600, con número de registro digital: 30972.



El voto particular y concurrente que formuló el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 17/2018 citado en este voto, aparece publicado en la página 3121 de esta *Gaceta*.

VOTOS ACLARATORIO Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2019.

En las sesiones celebradas el quince y el diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que alegó la inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco,¹ reformado mediante Decreto Número 27524/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el cinco de noviembre de dos mil diecinueve, al considerar que se vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.

Por unanimidad de once votos,² el Pleno declaró la invalidez del párrafo quinto del artículo impugnado al ser abierta y directamente discriminatorio para las

¹ **Artículo 43.** Cuando sólo uno de los cónyuges presente al infante y exhiba copia certificada del acta de su matrimonio, se asentarán como sus progenitores los nombres de los cónyuges que aparezcan en el acta de matrimonio, de la que se deducirán los demás datos accidentales.

"Cuando no se presente copia certificada o extracto del acta de matrimonio o no ocurran ambos progenitores, sólo se asentará el nombre del padre o de la madre, cuando éste lo solicite por sí o por apoderado.

"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento cuando la madre hubiese fallecido y no fuere casada.

"Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación efectiva que existió entre el padre y la madre fallecida.

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo al artículo (sic) 778 párrafos Segundo y Tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."

² De las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



mujeres, pues para registrar el nacimiento de una hija o hijo nacidos de una relación de concubinato cuando el padre ha muerto, la madre debe cumplir con un mayor número de requisitos que el padre en el supuesto de que quien falleciera fuera la madre, lo cual ocasiona que implícitamente se les otorgue a las mujeres un papel de inferioridad que no tiene justificación objetiva ni razonable.

Asimismo, este Alto Tribunal extendió la invalidez a los párrafos tercero y cuarto del artículo 43 de la citada ley, por formar parte del mismo sistema y contener los mismos vicios constitucionales.³

En cuanto a los efectos, se exhortó al Congreso del Estado de Jalisco para que, de considerarlo pertinente, emitiera una nueva disposición para sustituir la que se invalidó; y, a fin de colmar el vacío legislativo, se precisó que correspondía aplicar supletoriamente los artículos 491, primer párrafo, 496, 498 y 500, fracciones II y IV, del Código Civil del Estado de Jalisco, así como 78 y 79 de la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la entidad.

Si bien coincidí en declarar la invalidez total de los párrafos tercero y quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, emito el presente voto a fin de aclarar el sentido de mi votación respecto a la invalidez por extensión en cuanto al párrafo tercero.

En principio, la propuesta del Ministro ponente era declarar la invalidez por extensión únicamente del párrafo cuarto del artículo impugnado y, como efecto, exhortar al Congreso Local para que emitiera una nueva disposición sustituyendo a las

³ Se aprobó por mayoría de diez votos, declarar la invalidez, por extensión, del artículo 43, párrafo tercero, por parte de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

Por otro lado, se aprobó por mayoría de nueve votos, declarar la invalidez, por extensión, del artículo 43, párrafo cuarto, por parte de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y la suscrita votamos en contra.



invalidadas y que se estableciera que el vacío legislativo se debía suplir con el Código Civil del Estado de Jalisco.

Durante la sesión del quince de octubre de dos mil veinte, varios integrantes del Pleno reflexionamos en la posibilidad de emitir una sentencia *manipulativa*, que en cierto modo reconstruyera el artículo 43 de la ley impugnada, en particular, los párrafos tercero y cuarto, con la finalidad de otorgar un trato igualitario a hombres y mujeres y a parejas homoparentales, y de garantizar el interés superior de la infancia. Lo anterior derivado de que, con la invalidación de la totalidad de los párrafos tercero y cuarto del artículo impugnado, el sistema se vería mermado y no habría una normatividad clara para que niñas y niños pudieran ser registrados cuando alguno de sus progenitores hubiere fallecido. Frente a tal escenario indeseable, es que la suscrita reflexionaba sobre cómo mantener la validez de los segmentos, pero expulsando su vicio de inconstitucionalidad.

No obstante, derivado de que no se logró un consenso entre los integrantes del Tribunal Pleno, en la sesión del diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Ministro ponente propuso hacer extensiva la invalidez también al párrafo tercero del artículo impugnado y mantener como efectos la exhortación al Congreso Local y la supletoriedad del Código Civil de la entidad.

En ese sentido, en el presente **voto me permito aclarar** que, si bien en un inicio reflexioné sobre la viabilidad de la propuesta de "ajustar o manipular" los párrafos tercero y cuarto del artículo impugnado, encuentro que al final del día la solución más viable era la de mejor invalidar, por extensión, la totalidad del párrafo tercero del artículo impugnado.

Lo anterior pues, aunque es verdad que ante distintas problemáticas de índole constitucional no siempre resulta suficiente suprimir las porciones normativas inválidas para darle claridad a la ley y proteger a las personas, lo cierto es que ante estos escenarios siempre debemos preguntarnos *si estamos coadyuvando con el legislador o si por el contrario estamos sustituyendo en sus facultades*. Al respecto, este Tribunal Pleno no tiene reglas claras lo cual dificultaría fijar una sentencia "manipulativa".

Por otra parte, consideré que podría no ser necesaria la invalidez total del párrafo cuarto y que resultaba viable una interpretación conforme, siempre y cuando:



i) se suprimiera la palabra "maternos", a fin de que pudiera interpretarse que cuando la norma habla de "abuelos" se entendiera en referencia a los paternos y maternos; ii) la palabra "padre" se interpretara como un masculino genérico que englobara a ambos progenitores (padre y madre, indistintamente), a fin de que tanto el padre como la madre pudieran registrar a su descendiente, con la compañía de abuelos o familiares próximos o testigos; iii) suprimir la palabra "fallecida", pues se refiere al exclusivo supuesto de que la persona fallecida tenga que ser la madre, y, para justamente no perder de vista que se trata de fallecimiento de uno de los progenitores, que entonces; y, iv) se entendiera, por interpretación conforme, que el hecho de que se declarara sobre relación afectiva que existió entre el padre y la madre implicaba que alguno de los dos había fallecido.

A partir de las anteriores observaciones es que consideré que el párrafo cuarto del artículo 43 podía pervivir en su parte nuclear. Es claro que las salvedades que yo consideraba no eran pocas, lo comprendo, de manera que la mayoría prefirió invalidar todo el párrafo en lugar de realizarle tantos ajustes a fin de mantener su validez. Yo opté por este camino largo en aras de salvaguardar la seguridad jurídica de infantes frente a un suceso tan delicado, duro y de tantas repercusiones como lo es la muerte de uno de los progenitores, de ahí que haya votado en contra de la sentencia en cuanto a la invalidez de este párrafo cuarto y por estas razones como voto particular.

En resumen, voté a favor de la invalidez por extensión de la totalidad del párrafo tercero y por la invalidez parcial del párrafo cuarto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, a fin de que no se mantuvieran normas discriminatorias y desiguales entre mujeres y hombres, así como entre parejas hetero y homoparentales, pero sí se garantizara el interés superior de la infancia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 133/2019 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 360, con número de registro digital: 31271.



VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 276/2020.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

Contexto y antecedentes

Para comprender el trasfondo de este asunto, es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.



En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan de gran relevancia para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual define como "*el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción*".

Por su parte, el artículo 71 establece una **base institucional mínima** con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las Alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un Archivo General Estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "*desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*".

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo del Estado de Sonora expidió la ley de archivos para dicha entidad federativa

¹ "**Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

² "**Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. [...]"



con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos de Sonora. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador sonorense había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

Aunque comparto en su mayor parte el sentido y las consideraciones de la resolución del Tribunal Pleno, tengo algunas consideraciones adicionales en relación con el parámetro de regularidad constitucional definido en la ejecutoria, las cuales desarrollo en un **voto concurrente**.

VOTO CONCURRENTE

Comentarios previos

Antes de señalar el porqué de mi concurrencia con la presente acción de inconstitucionalidad 276/2020, considero prudente reseñar de manera sucinta qué pasó con dicho parámetro en los primeros dos precedentes que votamos en materia de Sistema Nacional de Archivos.

En la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, donde analizamos la Ley de Archivos del Estado de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además de que aquél fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.³ Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido (el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea fue el único que señaló no compartir el parámetro propuesto).

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el

³ Se estableció que ni la Constitución Política del País, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo de forma equivalente.



marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que *"se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno."*⁴

Sin embargo, este parámetro aceptado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo de dos mil veintiuno votamos la **acción de inconstitucionalidad 141/2019** (relativa a la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general, "distribuye" competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una ley general.

Yo no compartí la propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la ley general), así que en la sesión en la que discutimos aquel asunto dije: *"No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general."*⁵. Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro quienes señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

Yo sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (**101/2019**). De manera que, como en la presente acción de inconstitucionalidad 276/2020 se transcriben exhaustiva y largamente las consideraciones de la diversa 141/2019 (parámetro de regularidad constitucional), mantengo mi concurrencia en este tema.

⁴ Párrafo 83 de ese engrose.

⁵ **Artículo 64.** El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la Federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."



Por cierto, a mi parecer es inapropiado retomar esas consideraciones, pues debieron transcribirse las del primer asunto en la materia (101/2019) o en todo caso las de alguno otro posterior que guarde identidad de criterio (como la 132/2019). Además, hay una incongruencia notable en este delicado tema al transcribir las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 141/2019 (muy alejadas del parámetro definitivo del Tribunal Pleno) y después decir que ese parámetro se desarrolla también en las diversas 101/2019, 122/2019 y 132/2019 pues, como ya expuse, la 101/2019 se opone en la parte medular del criterio a la 141/2019; mientras que la 122/2019 sigue a la 141/2019, y la 132/2019 a la 101/2019. Es decir, en este punto medular que es la fijación de la competencia, se incorpora una mezcla de perspectivas contradictorias entre sí, de la cual me aparto.

A mi parecer basta señalar que el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación "*en un marco de respeto de las atribuciones de la Federación, las entidades federativas, los Municipios*". Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional⁶ (éste es el "marco de respeto"). No se trata de que los Estados se "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que "*[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*". Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del artículo 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

VOTO PARTICULAR

A) Omisión de incluir en el catálogo de definiciones el concepto "Datos Abiertos" (Considerando octavo).

⁶ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."



La presente acción de inconstitucionalidad fue desestimada respecto de lo alegado por el INAI, en el sentido de que el artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora es inconstitucional al no contemplar una definición de "**Datos abiertos**"; lo anterior al obtenerse sólo siete votos a favor de declarar la invalidez de este precepto.⁷ Toda vez que fui parte de la minoría que se expresó por reconocer la validez de este precepto considero necesario precisar las razones en las que sustentó dicha postura.

En primer lugar, la Ley de Archivos para el Estado de Sonora en ninguno de sus artículos hace referencia a la figura de los "**Datos abiertos**", por lo que no se trata de una definición que sea necesaria para la correcta aplicación de la ley local.

Por su parte, la Ley General de Archivos establece en su artículo 4, fracción XXI,⁸ una definición de "**Datos abiertos**" y, posteriormente, sólo se vuelve a referir a esta figura en el diverso 67, fracción VI, que establece como una de las facultades del Consejo Nacional de Archivos: "*Aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial, del valor de los datos abiertos de los documentos de archivo electrónico y como parte de la memoria colectiva*".

Contrario a lo que sostiene la decisión mayoritaria, no advierto de qué manera el hecho de que la Ley de Archivos para el Estado de Sonora no contemple la definición de "**Datos abiertos**" puede llegar a afectar el ejercicio de la referida facultad del Consejo Nacional, máxime que, si las entidades federativas tuvieran que coadyuvar con las acciones que acuerde el Consejo Nacional en ejercicio de la referida facultad, para saber qué son los **datos abiertos**, cuentan con la definición prevista en el artículo 4, fracción XXI, de la Ley General de Archivos; la cual, por cierto, es coincidente con la definición de "**Datos abiertos**" que encontramos en el diverso 3, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁹ así como en el numeral 3,

⁷ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek, así como la suscrita votamos en contra de declarar la invalidez.

⁸ **Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

XXI. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado; ..."

⁹ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: ... **VI. Datos abiertos:** Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y



fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.¹⁰

Por lo cual, no compartí que la Ley de Archivos para el Estado de Sonora fuera inválida por no contener una definición de "**Datos Abiertos**", pues esta definición no resulta necesaria para la aplicación de alguna disposición de la ley local, ni de la ley general, ni su ausencia produce inseguridad jurídica.

B) Supuestos para permitir el acceso a la información de documentos con valor histórico (Considerando noveno)

El INAI impugnó la validez del artículo 33 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora,¹¹ al considerar que omite señalar los supuestos previstos en el numeral 38 de la Ley General de Archivos,¹² para permitir el acceso a la información

redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: **a) Accesibles:** Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito; **b) Integrales:** Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios; **c) Gratuitos:** Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna; **d) No discriminatorios:** Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro; **e) Oportunos:** Son actualizados, periódicamente, conforme se generen; **f) Permanentes:** Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto; **g) Primarios:** Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible; **h) Legibles por máquinas:** Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática; **i) En formatos abiertos:** Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna; **j) De libre uso:** Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente; ..."

¹⁰ Se omite la transcripción por ser su contenido idéntico al artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, transcrito previamente.

¹¹ "**Artículo 33.** El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán (sic) el procedimiento para permitir el acceso a la información de documentos con valores históricos, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contengan datos personales sensibles, de manera excepcional en los casos establecidos en el artículo 120 de la Ley General de Transparencia y acceso a la información Pública.

"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones que dicte el organismo garante al que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, segundo párrafo, de la Ley General."

¹² "**Artículo 38.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la



de documentos con valores históricos que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y contengan datos personales sensibles; sino que, por el contrario, remite a los supuestos contemplados en el diverso 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹³ el cual se refiere a los casos excepcionales en los que no se requiere consentimiento de los particulares titulares, para que los sujetos obligados permitan el acceso a la información confidencial.

El Pleno, por mayoría,¹⁴ declaró la invalidez de este artículo al considerar que el precepto impugnado incumple con el mandato de homologación con la Ley General de Archivos, debido a que los supuestos para acceder a la información de documentos con valores históricos que contengan datos personales sensibles, pero que aún no hayan sido transferidos a un archivo histórico,

legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos: **I.** Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles; **II.** El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso; **III.** El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y **IV.** Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.

"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."

¹³ **Artículo 120.** Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

"No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público; **II.** Por ley tenga el carácter de pública; **III.** Exista una orden judicial; **IV.** Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o **V.** Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

"Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información."

¹⁴ De diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La suscrita votó en contra.



previstos en el artículo 33 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora, son sustancialmente distintos a los establecidos en el numeral 38 de la Ley General de Archivos.

El criterio de la mayoría señala que el artículo 38 de la Ley General de Archivos es directamente obligatorio para los tres órdenes de gobierno, al versar sobre mandatos vinculados con la organización y administración de archivos en su vertiente de acceso y consulta de documentos que obran en sus acervos, por lo que en este caso les es indisponible a las entidades federativas alterar o modificar los supuestos que, de manera taxativa fueron establecidos por el Congreso Federal para que, de manera excepcional, se pueda acceder a la información de los documentos con valores históricos que contengan datos sensibles, pero que aún no han sido transferidos a un archivo histórico.

Voté en contra de la decisión mayoritaria de invalidar el precepto impugnado porque, de inicio, no estoy de acuerdo con la metodología utilizada para evaluar su regularidad constitucional.

En las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019**,¹⁵ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia analizó, respectivamente, la validez de disposiciones de las legislaciones de archivos de los Estados de Colima y Jalisco que conferían a los órganos garantes en materia de transparencia locales facultades no previstas en la Ley General de Archivos.

En dichos asuntos, se determinó que, al tratarse de normas en materia de transparencia contenidas en leyes de archivos, su validez debía analizarse con base en el **parámetro de regularidad aplicable a la materia de transparencia** –es decir, la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, así como de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, y no el correspondiente a la **materia de archivos**.

Con base en ese parámetro, y particularmente a partir de lo dispuesto en el artículo 42, fracción XXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

¹⁵ Resueltas, respectivamente, el tres y cuatro de mayo de dos mil veintiuno, ambas por mayoría de nueve votos en relación con este tema, de la Ministra Piña Hernández y la suscrita y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Pública,¹⁶ **se reconoció la validez** de las disposiciones impugnadas al considerarse que las entidades federativas sí pueden ampliar las facultades de los órganos garantes en materia de transparencia más allá de lo dispuesto en la ley general.

Al igual que en los referidos precedentes, la norma aquí analizada es una disposición en materia de transparencia, pues se refiere a una facultad del instituto de transparencia local que incide en el derecho de acceso a la información, por lo que considero que su validez debió analizarse a la luz del parámetro de regularidad en materia de transparencia y no conforme al de la materia de archivos.

Así, con base en el parámetro en materia de transparencia, advierto que es válido que la Ley de Archivos para el Estado de Sonora amplíe los supuestos en los que el órgano garante local de transparencia pueda permitir el acceso a la información de documentos con valor histórico que contengan datos personales sensibles, pero que aún no hayan sido transferidos a un archivo histórico; más allá de lo que dispone el artículo 38 de la Ley General de Archivos. Ello, debido a que, como se sostuvo en los referidos precedentes, el numeral 42, fracción XXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública faculta a las entidades federativas a ampliar las facultades de los institutos de transparencia locales.

Esto último es congruente con el mandato de establecer los mínimos que deben tener los organismos garantes locales, **pero respetando la posibilidad de que las entidades federativas establezcan atribuciones adicionales**, siempre y cuando no contravengan las bases y principios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, u obstaculicen, menoscaben o imposibiliten el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Así, a la luz del parámetro en materia de transparencia, con base en el cual las entidades federativas pueden ampliar las facultades de los órganos locales de transparencia, el artículo 33 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora debe interpretarse como un precepto que **amplía** los supuestos de ejercicio de la facultad prevista a favor de los órganos garantes locales en el artículo

¹⁶ **Artículo 42.** Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: ...

"XXII. Las demás que les confieran esta Ley y otras disposiciones aplicables."



38 de la Ley General de Archivos y no como una disposición que la limita o la contraviene. Razón por la cual, no comparto que se haya declarado su invalidez.

C) Integración del Órgano de Gobierno del archivo local y facultad del director general del Archivo General del Estado para fungir como secretario ejecutivo del citado órgano (Considerando décimo segundo)

En el presente asunto el Tribunal Pleno, por mayoría,¹⁷ declaró la invalidez de los artículos 101, fracciones IV y VII, y 103, fracción II, de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora,¹⁸ al considerar que establecen una integración del Órgano de Gobierno del Archivo General del Estado distinta a la prevista en el diverso 110 de la ley general para los órganos homólogos a nivel nacional.

La declaración de invalidez del artículo 101, fracción IV, que otorga un lugar en el Órgano de Gobierno del archivo local a un miembro del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, se basa en lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, en el sentido de que incluir en la conformación del Órgano de Gobierno del archivo local a organismos que no son parte de la administración pública estatal altera el mandato de equivalencia en el diseño de los sistemas locales de archivos que prevé el último párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos.

Con base en las citadas premisas, la mayoría determinó que al ser el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización un organismo constitucional autónomo del Estado de Sonora, es decir, que no forma parte de la administración pública o del Poder Ejecutivo Estatal, se afecta el carácter técnico del Órgano de Gobierno y se podría dificultar el cumplimiento de sus funciones de gestión.

¹⁷ De ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como la suscrita votamos en contra.

¹⁸ "**Artículo 101.** El Órgano de Gobierno estará integrado por un miembro de las siguientes instancias: ...

"**IV.** Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización; ...

"**VII.** El Director General del Archivo General del Estado ..."

"**Artículo 103.** El Director General, además de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades: ...

"**II.** Fungir como Secretario Ejecutivo del órgano de Gobierno ..."



En relación con la invalidez del artículo 101, fracción VII, que contempla que el director general del archivo local participará como integrante del Órgano de Gobierno, la mayoría resolvió que su incorporación con voz y voto en el citado órgano transgrede la equivalencia que deben observar las entidades federativas en la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales. Lo anterior, porque a diferencia de la legislación local, en el artículo 109 de la Ley General de Archivos no se contempla la incorporación del director general del Archivo General de la Nación en su Órgano de Gobierno, lo cual, en concepto de la mayoría, encuentra lógica considerando que una de las principales funciones de ese cuerpo colegiado es la de evaluar la operación administrativa, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del archivo general, al frente del cual se encuentra precisamente el director general.

De esta manera, la mayoría consideró que la intervención del director general en la instancia encargada de evaluar la operación administrativa, así como el cumplimiento de los objetivos y metas de la institución que debe dirigir, es susceptible de generar una influencia indebida en el proceso de toma de decisiones del Órgano de Gobierno, con lo cual se afectarían las funciones que tiene asignadas en el sistema local de archivos.

Finalmente, la mayoría decretó la invalidez del artículo 103, fracción II, de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora al considerar que al asignarle al director general del archivo el carácter de secretario ejecutivo de su Órgano de Gobierno se contraviene la prohibición que tiene el director general, prevista en el último párrafo del diverso 102 de la misma ley,¹⁹ de no desempeñar otro cargo o comisión.

No comparto las anteriores conclusiones a las que llegó la mayoría en el presente asunto. Como lo expuse al emitir mi voto en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019** (así como lo he señalado en otros asuntos distintos a la materia de archivos), las entidades federativas viven sus propias problemáticas y establecen soluciones particulares al respecto. Por lo tanto, corresponde a cada entidad federativa definir, en función de las particularidades locales, cómo debe integrarse el Órgano de Gobierno del Archivo estatal, de tal manera que

¹⁹ "Artículo 102. ...

"Durante su gestión, el Director General no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General del Estado."



resulte eficaz en el contexto local, sin que ello rompa con el mandato de equivalencia que se desprende del último párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos.

Desde mi perspectiva, no es necesario que se guarde identidad en el origen de las personas que participan en ese órgano. Reitero que eso lo debe medir eventualmente el legislador local atendiendo al contexto local y a la realidad de la organización de su Estado: desde la perspectiva de la organización de la administración pública (por ejemplo, secretarías de Estado) como de otros Poderes que participan y que pudieran realizar aportes significativos al funcionamiento del Órgano de Gobierno del Archivo General estatal.

En términos del artículo 109 de la Ley General de Archivos, el Órgano de Gobierno del Archivo General de la Nación es el cuerpo colegiado que tiene como atribución **evaluar la operación administrativa, el cumplimiento de los objetivos y metas, así como emitir los lineamientos para el funcionamiento del consejo técnico**. Siguiendo el criterio de equivalencia funcional que el Tribunal Pleno definió desde la acción de inconstitucionalidad 101/2019, considero que este es el aspecto central respecto del cual los sistemas locales de archivos deben guardar equivalencia con el nacional, es decir, que debe buscarse la mejor integración posible del Órgano de Gobierno conforme al contexto local que garantice que dicho órgano cumpla adecuadamente con las funciones que se espera desempeñe el Órgano de Gobierno del Archivo General estatal.

De ello observo, respetuosamente, que existe un amplio margen de equivalencia para el diseño de los diversos órganos de gobierno a nivel estatal y con ello cumplir con las principales funciones que tiene a su cargo. **Encuentro complicado calificar sin yerro cuáles servidores públicos y cuáles no debieran participar en este ejercicio de evaluación de objetivos y metas**. Estoy convencida de que es el legislador local el que se encuentra en una mejor posición para definirlo, lo que en principio debería llevar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a ser deferente con esas definiciones locales, siempre que no advirtamos que rompan con la equivalencia funcional que exige la Ley General de Archivos.

La sentencia otorga un peso específico a considerar que era necesario que el Órgano de Gobierno se conformara con miembros de la administración pública o el Poder Ejecutivo y prescindiendo en esa conformación tanto del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización como del director general del Archivo. Sin embargo, no comparto esa conclusión porque ello centra la atención del



concepto de "equivalencia" en una idea abstracta que privilegia el diseño estructural del Órgano de Gobierno, en lugar de privilegiar el análisis de las funciones que realiza. Es decir, da más importancia a un criterio orgánico que a uno sustantivo; que se parezca la integración, sin importar si las funciones de todas maneras son las mismas.

En el caso concreto, considero razonable que se incluyan en su integración al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y, como secretario ejecutivo, al director general del Archivo General del Estado. Como adelanté, dejando de un lado el criterio orgánico que retoma la sentencia, yo no veo que su inclusión afecte el carácter técnico de dicho órgano, que dificulte el cumplimiento de sus funciones de gestión, o que se genere una "influencia indebida" en el proceso de toma de decisiones y, con ello, se entorpezca o desaliente una labor de evaluación del cumplimiento de objetivos y metas.

Es más, es posible que el legislador local, atendiendo a su realidad social, haya considerado que tales funcionarios podrían realizar aportaciones valiosas a las funciones que realiza el Órgano de Gobierno y así generar controles que vayan más allá de la centralización de dicho órgano en el Poder Ejecutivo.

La inclusión del director general, a mi parecer, podría traducirse en aportaciones pertinentes a partir de un punto de vista interno respecto de la operación y las necesidades del archivo, que sirvan para la toma de decisiones del Órgano de Gobierno que, conforme al artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora,²⁰ se encarga de la administración del archivo general. Sobre todo, si se toma en cuenta que el resto de los integrantes del Órgano de Gobierno no son funcionarios del archivo general.

Coincido con la decisión mayoritaria en el sentido de que las entidades federativas en ejercicio de su libertad de configuración legislativa puedan considerar pertinente establecer la figura de un secretario ejecutivo (aunque no se prevea en la Ley General de Archivos dentro del Órgano de Gobierno del Archivo

²⁰ **"Artículo 100.** El Órgano de Gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Orgánica del poder Ejecutivo del Estado de Sonora, tendrá las (sic) siguientes atribuciones: ...

"I. Evaluar la operación administrativa, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Archivo General;

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico, y

"III. Las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."



General de la Nación), puesto que en sí misma no distorsiona la equivalencia funcional que debe existir en los sistemas locales de archivos respecto del sistema nacional. Sin embargo, no comparto la declaración de invalidez del artículo 103, fracción II, de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora que prevé que el director general del Archivo será el secretario ejecutivo del Órgano de Gobierno, bajo el argumento de que tiene prohibido desempeñar algún cargo o comisión distinta a la de director general.

Me parece que la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 102 de la ley en comento –no desempeñar otro cargo o comisión– **se refiere exclusivamente a funciones que realice el director general fuera del archivo general**, pero no a tareas que desempeñe al interior de la dependencia que dirige.

El Órgano de Gobierno es el órgano de administración del archivo, por lo que **su actividad se circunscribe al interior de la propia dependencia**, de ahí que, a mi parecer, el desempeñar una función como parte de ese órgano no encuadra en la prohibición del artículo 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora. Se trata, solamente, de una facultad adicional que la ley le asigna al director general del Archivo al interior de la propia dependencia, lo cual encuentra sustento en el diverso 103, fracción V, de la ley local.²¹

D) Registro Estatal de Archivos (Considerando décimo quinto)

El INAI impugnó la validez de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción IV, 72, 73, 74, 75 y décimo tercero transitorio, de la Ley de Archivos para el Estado de Sonora,²² que contemplaban la existencia de un **Registro Estatal de Archivos**.

²¹ **"Artículo 103.** El Director General, además de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades: ...

"VI. Las demás previstas en esta Ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

²² **"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLVIII. Registro Estatal: Registro de Archivos del Estado de Sonora; ..."

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: (...) **IV.** Inscribir en el Registro Estatal y en el Registro Nacional de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 72. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales, así como difundir el patrimonio documental del Estado resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado. La eficacia del mismo está estrechamente vinculada con la coincidencia en su contenido con el Registro Nacional de Archivos."



A juicio del INAI, las entidades federativas no cuentan con competencia para crear un archivo estatal, además de que su existencia implicaría duplicidad de funciones con el registro nacional que prevé la Ley General de Archivos.

El Pleno, por mayoría,²³ declaró la invalidez de estos artículos, con base en lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020**²⁴ y **132/2019**²⁵ y **140/2019**,²⁶ en las que se declaró la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Archivos de Oaxaca, Nuevo León e Hidalgo, respectivamente, que también contemplaban la existencia de un registro estatal de archivos. Ello, al considerar que la creación de un registro estatal no es una materia disponible para el legislador local, pues la existencia de registros estatales contribuiría

"Artículo 73. La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Estatal, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional y el Consejo Estatal."

"Artículo 74. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal."

"Artículo 75. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional de Archivos y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."

"Artículo Décimo Tercero. Dentro de los 365 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el Archivo General del Estado iniciará el proceso de implementación de la plataforma del Registro Estatal de Archivos."

²³ De nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra.

²⁴ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández (ponente) y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra de la declaración de invalidez.

²⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos en cuanto al tema citado. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (presidente en funciones), Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. El Ministro Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra de la declaración de invalidez.

²⁶ Resuelta en sesión del diecisiete de marzo de dos mil veintidós, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra de la declaración de invalidez.



a mantener la dispersión de información sobre archivos, además de duplicar las funciones de obtener y concentrar dicha información, dado que en la Ley General de Archivos ya está prevista la existencia de un registro nacional encargado de esas funciones.

Además, a juicio de la mayoría, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Ley General de Archivos,²⁷ si bien establece que la estructura orgánica y funcional de los sistemas locales de archivos debe ser equivalente a la del sistema nacional, sólo ordena la creación en las entidades federativas de un Consejo Local y de un archivo general, sin que se prevea la creación de un registro estatal.

Respetuosamente, no comparto el criterio de la mayoría como lo expresé en los referidos precedentes. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal, siempre y cuando no pretendan sustituir ni obstaculizar el funcionamiento del registro nacional, cuestión que no observo en este caso.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese artículo (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) tienen que interpretarse como un **mínimo institucional** que las leyes locales **deben** prever, pues el mandato constitucional contenido

²⁷ **Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del numeral 71 de la Ley General, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, considero que la Legislatura del Estado de Sonora actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al registro estatal no entorpece, dificulta, ni imposibilita el funcionamiento del Registro Nacional, sino que, por el contrario, la ley local contempló las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el Registro Nacional.

Adicionalmente, de la ley general no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio registro estatal, ni tampoco que la existencia del registro estatal del Estado de Sonora afectara de alguna manera el funcionamiento del registro nacional, pues si bien en la ley archivística local únicamente se hace mención a la obligación de inscribir los archivos en el registro estatal (artículo 11, fracción V), también lo es que la obligación de los sujetos obligados locales de inscribir los archivos en el registro nacional deriva directamente del artículo 79 de la Ley General de Archivos, por lo cual no es necesario que dicha obligación esté replicada en la ley local.

Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, que el criterio más respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza.

Por lo tanto, si las normas invalidadas que contemplaban la existencia de un registro estatal de archivos no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 276/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 903, con número de registro digital: 31468.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 101/2019 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 236, con número de registro digital: 30699.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2019.

1. En sesión pública de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 106/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas normas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, publicadas el veinte de agosto de dos mil diecinueve, entre ellas, los artículos 21, fracciones IV y VI, y 24, fracciones IV y VI, que prevén diversos requisitos para ocupar los cargos de vicesfiscal y fiscal especializado en dicha entidad, así como el diverso 67 al prever una reserva de información en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación.

I. Postura mayoritaria

2. En lo que interesa a este voto, en el considerando sexto, concretamente en el **Tema 6.2.**, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por mayoría de seis votos, reconocer la **validez** de los artículos 21 y 24, ambos en su fracción IV, en la porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", como requisito para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado.
3. Antes de exponer la razón central por la que se arribó a dicha conclusión, se señaló que no era posible **analizar su validez a la luz del principio de reinserción social**, porque se trata de postulados constitucionales que rigen el sis-



tema penitenciario a nivel nacional, **enfocado a las obligaciones del Estado mientras la persona se encuentre recluida y no después de haber purgado la pena respectiva.**

4. Por otro lado, se señaló que, **tampoco se puede analizar la disposición impugnada, con relación a los principios de igualdad y no discriminación** ya que se trata de **exigencias mínimas que el Constituyente Permanente** ha previsto como **requerimientos indispensables** para que una persona pueda ser designada como **fiscal general de la República.**
5. En esa línea, se concluyó que las Legislaturas **tienen amplia libertad configurativa** para establecer los requisitos que estimen necesarios para el acceso a la función pública, **sin que ello signifique que no sea válido que puedan replicar lo establecido en la Constitución Federal**, la cual establece en su artículo 102 como requisito fundamental para toda aquella persona que aspire al cargo de titular de la Fiscalía General de la República, "*no haber sido condenado por delito doloso*"; de ahí que en ejercicio de ese ámbito de configuración legislativa, el legislador local del Estado de Tamaulipas estableció el requisito aludido para ocupar los cargos de vicefiscal y fiscal especializado del Estado Tamaulipas.
6. Aunado a que el mismo atiende a una finalidad constitucionalmente legítima, ya que existe un interés social relevante, en la medida en que se trata de personas que serán los titulares de la "institución" que justamente tiene como función preponderante la persecución de conductas delictivas; de modo que resulta una medida legislativa de carácter razonable.

II. Razones de la disidencia del voto particular

7. Respetuosamente, **difiero de la posición mayoritaria** de la resolución, pues a mi juicio, tal requisito **es ampliamente sobre-inclusivo y general**, ya que comprende a toda persona condenada por cualquier delito doloso sin precisar la pena impuesta, el grado de culpabilidad y la relación que tiene el delito con la función a desempeñar. Esto es, con independencia de que se trate de cargos públicos asociados a la función ministerial, al no acotarse a alguna conducta específica o a delitos concretos, ello impide incluso valorar si tal aspecto tiene, realmente, una relación directa con las capacidades necesarias para desempeñar tales puestos, por lo que esa restricción hace patente una condición de desigualdad no justificada frente a otros candidatos a esos cargos, lo que ocasiona a todas luces su inconstitucionalidad. Por razones similares así lo ha



expresado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹ y 83/2019.²

8. Por lo tanto, tampoco comparto la afirmación de que no se pueden analizar las disposiciones impugnadas, con relación a los principios de igualdad y no discriminación, porque se trata de exigencias mínimas que el Constituyente Permanente ha previsto en el artículo 102 como requerimientos indispensables para que una persona pueda ser designada como fiscal general de la República. **Ello, porque el hecho de que la Constitución Federal exija el mismo requisito para ser fiscal general de la República no exime, en modo alguno, a la entidad federativa de respetar los derechos y principios que forman parte del parámetro de regularidad constitucional al exigir el mismo requisito para cargos locales.**
9. Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que fuera de las condiciones previstas de manera expresa por la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, los Congresos Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, lo cierto es que también se ha sostenido que tales requisitos o condiciones no deben vulnerar algún derecho humano y además, deben ser razonables, de modo que permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad.

III. Postura mayoritaria

10. Por otro lado, en cuanto al **tema 6.3.**, este Alto Tribunal, por una mayoría de diez votos, determinó declarar la **invalidez** de los artículos 21 y 24, ambos en la fracción VI, en la porción que establece como requisito para ocupar los cargos **de vicesfiscal y fiscal especializado** en el Estado de Tamaulipas "*... no haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los*

¹ Las razones que expongo en mi voto fueron sustento para declarar la invalidez de las normas impugnadas, en las porciones respectivas que refieren "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público;**" contenidas en los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

² Las razones que expongo en mi voto, también fueron sustento para declarar la invalidez de la porción normativa "**no haber sido condenado por delito doloso**", prevista en la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.



servidores públicos". Lo anterior, por ser violatorios del principio de igualdad al ser sobre-inclusivas y discriminatorias. Similares porciones normativas se declararon inválidas en la acción de inconstitucionalidad 111/2019.

11. Sin embargo, respecto a la expresión "*no haber sido suspendido*", se consideró inconstitucional por una razón diversa, esto es, se determinó que el legislador del Estado de Tamaulipas **equiparó el vocablo "suspensión" como una forma de terminación definitiva de la relación administrativa entre el Estado y el servidor público** que desempeña funciones ministeriales, policiales, periciales y de justicia alternativa; **equiparación que es contraria al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal**, en virtud de que prevé un supuesto para impedir la reinstalación de algún integrante de la Fiscalía General del Estado que desempeñe este tipo de funciones sustantivas, que propiamente no puede entenderse como una causa de terminación definitiva, desconociendo el contenido del precepto constitucional mencionado ya que actualiza la prohibición de reincorporación de los miembros de instituciones de procuración de justicia, **únicamente a los casos en que exista una causa de terminación definitiva de la relación administrativa y no a una interrupción provisional o temporal** en el desempeño del cargo como implica, en sí misma, la figura de la suspensión.

IV. Razones de la concurrencia

12. En este apartado, si bien coincido con declarar la invalidez de las normas impugnadas por las razones referidas en la resolución, estimo que la inconstitucionalidad de la porción "suspensión" se actualiza por razones distintas a las expuestas en la sentencia. Es decir, considero que la invalidez deriva de una violación al derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.
13. Desde mi punto de vista, la exclusión para ocupar los cargos mencionados por haber sido "suspendido" **es también ampliamente sobre-inclusivo y general**, pues al igual que las diversas sanciones analizadas –destitución e inhabilitación– **comprende un gran número de posibles supuestos, ya que no distingue el tipo de responsabilidad, la gravedad o temporalidad de la conducta**.
14. En ese sentido, estimo que el requisito no haber sido suspendido por resolución firme, no es un requisito razonable para garantizar el perfil necesario para desempeñar adecuadamente los cargos de fiscal especializado y vicefiscal. Pues se trata de un requisito sobre-inclusivo que impide injustificadamente el acceso al cargo a personas que tienen el perfil para desempeñarlo eficazmente.



V. Postura mayoritaria

15. Finalmente, en cuanto al **tema 6.4.**, este Alto Tribunal, por una mayoría de diez votos, determinó reconocer la **validez** del artículo 67, bajo una interpretación sistemática con el diverso 7, ambos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, la cual, a su vez, remite a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas.
16. En esa línea, se llegó a la conclusión de que la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación podrá, en ciertos casos, clasificarse como reservada, siempre y cuando, de realizar una prueba de daño se advierta que la divulgación de la información efectivamente pudiera representar un riesgo real, demostrable e identificable en perjuicio al interés público, de ahí que el concepto de invalidez sea infundado. Por tanto, la norma impugnada no prevé una reserva absoluta de información.

VI. Razones del disenso del voto particular

17. Respetuosamente, **difiero de la posición mayoritaria** de la resolución, porque en mi opinión, como lo he sostenido en diversos precedentes en materia de transparencia, **no estoy de acuerdo con el criterio de que la mera existencia de una remisión a las leyes en la materia**, como lo es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, permita considerar, conforme a una interpretación sistemática, que no se exime de la realización de una prueba de daño para reservar la información.
18. Lo anterior, porque el artículo impugnado al prever **expresamente**³ que toda la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación será considerada como información reservada, **en mi opinión, es a todas luces que prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en ellos, sin sujetar la reserva a una prueba de daño.** De manera similar así lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 88/2018⁴ en la que se analizó una norma de contenido similar.⁵

³ Artículo 67. La información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada, salvo que sean requeridos por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales."

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 17 de febrero de 2020.

⁵ En dicho asunto se determinó que el artículo 139, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México es inconstitucional, al establecer como confidencial toda la información contenida en los protocolos de actuación policial, ya que impide que se haga una distinción casuística entre la información



19. De este modo, considero que el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas vulnera el principio de máxima publicidad, ya que la norma impugnada genera la consecuencia de que los sujetos obligados deban considerar como información reservada, sin excepción, la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, sin que exista, en atención al referido principio, la obligación de justificar dicha limitación, lo cual resulta inconstitucional.
20. En efecto, puede existir información que no se trate de información personal y que, a pesar de estar relacionada con las funciones de procuración de justicia no deba ser reservada ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar alguna afectación a aquélla. Por lo que considero que la porción normativa impugnada es sobre-inclusiva, ya que se limita el acceso a información pública que verse sobre expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación y que, a pesar de estar relacionada de forma directa o indirecta con las funciones de procuración de justicia, no forzosamente debe ser reservada, lo cual vulnera el principio constitucional de máxima publicidad contenido en el artículo 6o. constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 707, con número de registro digital: 30139.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 11/2019 citada en este voto, aparece publicada en el Sistema de Precedentes en Controversias Constitucionales y en Acciones de Inconstitucionalidad Septiembre 2020, Décima Época, con número de registro digital 200537.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 83/2019 y 88/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas y 7 de mayo de 2021

que se refiere a datos personales, que sí tendría que clasificarse como confidencial, y cualquier otro tipo de información.

Se explica que la norma obliga a considerar como información reservada, sin excepción, toda la información contenida en los protocolos de actuación, sin que exista una obligación de justificar esa limitación. Así se constituye una reserva previa, genérica e indeterminada que impide al sujeto obligado la aplicación de la prueba de daño, violando así el principio de máxima publicidad.



a las 10:12 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 24, Tomo I, abril de 2023, página 5 y 1, Tomo I, mayo de 2021, página 351, con números de registro digital: 31405 y 29779, respectivamente.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2022 Y SUS ACUMULADAS 15/2022, 19/2022, 24/2022 Y 26/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, en contra de varios artículos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios de ese Estado, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

El Pleno sobreseyó la acción respecto de los artículos 13 y 14 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, así como las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Eduardo Neri al considerar que cesaron sus efectos, decisión que **respetuosamente no comparto**, por lo que me permito formular un voto particular.

Por otra parte, el Pleno declaró la invalidez de las normas que establecían cobros de derechos por servicio de alumbrado público, sobretasas y cobros de derechos por certificación y búsqueda de constancias. Comparto la conclusión alcanzada, aunque con **consideraciones adicionales** en el caso del cobro de alumbrado público y certificación y búsqueda de constancias y **por motivos distintos** en la metodología y análisis de constitucionalidad de las sobretasas, por lo que desarrollo en un voto concurrente por lo que respecta a este tema.

1. Voto particular respecto al sobreseimiento

Las normas por las que la mayoría determinó sobreseer la acción son los artículos 13 y 14 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, así como las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Eduardo Neri.¹

¹ El sobreseimiento de estas normas fue aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,



Respecto a las disposiciones normativas del Municipio de Iguala de la Independencia, debe observarse que éstas fueron objeto de una reforma publicada el veintiséis de julio de dos mil veintidós, en tanto que las porciones normativas del Municipio de Eduardo Neri fueron modificadas con motivo de una fe de erratas publicada el veintiocho de enero del mismo año.

El texto de los artículos antes de las modificaciones mencionadas era el siguiente:

Ley de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia

"**Artículo 13.** Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará una sobre tasa de 0.5 UMA's sobre el producto de los siguientes conceptos:

- "I. Impuesto predial.
- "II. Derechos por servicios catastrales.
- "III. Derechos por servicios de tránsito.
- "IV. Derechos por los servicios de agua potable."

"**Artículo 14.** Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas del Municipio en cuestión, una sobre tasa de 0.5 UMA's pro-caminos sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley. Y en aquellas zonas del Municipio consideradas como turísticas, además de la sobre tasa referida de 0.5 UMA's pro educación y asistencia social, se causará una sobre tasa de 0.5 UMA's pro-turismo sobre el producto recaudado por los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley.

"Por los derechos de consumo de agua potable establecidos en el presente ordenamiento se causará una sobre tasa de 0.5 UMA's pro-redes, para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio, con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será recaudado por las oficinas correspondientes del Municipio, las que rendirán cuentas y concentrarán lo recaudado a la caja general de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal; así como también y con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal de los municipios, se causará y pagará una sobre tasa de 0.5 UMA's, sobre el

separándose de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Piña Hernández separándose de las consideraciones relacionadas con el cambio del sentido normativo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra.



monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en la presente Ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal.

"En el pago de impuestos y derechos, se cobrará una sobre tasa de 0.5 UMA's por concepto de contribución estatal, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

"Para los efectos de este artículo, se consideran zonas turísticas aquellas que se encuentren publicadas en las correspondientes gacetas municipales."

Ley de Ingresos del Municipio de Eduardo Neri

"**Artículo 21. Temporalidad, tasa y tarifa:** Este derecho se causará mensualmente, pudiendo liquidarse de manera mensual o bimestral en una sola exhibición a más tardar el 17 del mes siguiente y será cubierto en la Tesorería Municipal o por medio de quien suministra la energía eléctrica que se consume por el servicio de alumbrado público, operación y mantenimiento, a través del convenio que suscriba el gobierno municipal y la empresa que lo recaude, conforme a la cuota fija que en Unidad de Medida y Actualización (UMA), se establece a continuación y que deriva del costo que representa para el municipio prestar este servicio:

"I.	Uso doméstico y/o habitacional	0.5 veces/mes
"II.	Comercial y de servicios	10 veces/mes
"III.	Industrial:	
	"a) Micro (Económica)	175 veces/mes
	"b) Pequeño (Ligera)	175 veces/mes
	"c) Mediano (Media)	100 veces/mes
	"d) Grande (Pesada)	100 veces/mes"

Ahora bien, las modificaciones que se hicieron a esos preceptos con motivo de las reformas que sufrieron son las siguientes:

Ley de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia

"**Artículo 13.** Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará una sobre tasa anual sobre el producto de los siguientes conceptos:



- "I. Impuesto predial.
- "II. Derechos por servicios catastrales.
- "III. Derechos por servicios de tránsito.

"La sobre tasa se pagará conforme a las necesidades y clasificación que se presenten respecto de las fracciones I, II, III y IV antes señaladas."

"**Artículo 14.** Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas del Municipio de Iguala de la Independencia, sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley, una sobre tasa anual pro-caminos de acuerdo con la clasificación siguiente:

"Tipo de predio	"Clasificación	"Uma's
"Habitacional doméstica	Interés social	1
	Interés medio	3
	Residencial	5
	De lujo	8
"Comercial y de servicios	Pequeña	3
	Mediana	5
	Grande	8
"Industrial	Pequeña	4
	Mediana	5
	Grande	8

"En aquellas zonas del Municipio consideradas como turísticas, además de una sobre tasa anual de pro-educación y asistencia social, se causa adicionalmente una sobre tasa anual de pro-turismo sobre el producto recaudado por los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley, de acuerdo a la clasificación mencionada en el párrafo anterior.

"Por los derechos de consumo de agua potable establecidos en el presente ordenamiento se causará una sobre tasa anual pro-redes, para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio, con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será



recaudado por las oficinas correspondientes del Municipio, las que rendirán cuentas y concentrarán lo recaudado a la caja general de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal; así como también y con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal de los Municipios, se causará y pagará una sobre tasa anual, sobre el monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en la presente ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal.

"En el pago de impuestos y derechos, se cobrará una sobre tasa anual por concepto de contribución estatal, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

"Para los efectos de este artículo, se considerarán zonas turísticas aquellas que se encuentren publicadas en las correspondientes gacetas municipales."

Fe de erratas de Ley de Ingresos del Municipio de Eduardo Neri

"Artículo 21. Temporalidad, tasa y tarifa: Este derecho se causará mensualmente, pudiendo liquidarse de manera mensual o bimestral en una sola exhibición a más tardar el 17 del mes siguiente y será cubierto en la Tesorería Municipal o por medio de quien suministra la energía eléctrica que se consume por el servicio de alumbrado público, operación y mantenimiento, a través del convenio que suscriba el gobierno municipal y la empresa que lo recaude, conforme a la cuota fija que en Unidad de Medida y Actualización (UMA), se establece a continuación y que deriva del costo que representa para el municipio prestar este servicio:

"I.	Uso doméstico y/o habitacional	0.55 veces/mes
"II.	Comercial y de servicios	15.00 veces/mes
"III.	Industrial:	
	"a) Micro (Económica)	2,350.24 veces/mes
	"b) Pequeño (Ligera)	5,839.32 veces/mes
	"c) Mediano (Media)	13,468.36 veces/mes
	"d) Grande (Pesada)	27,433.42 veces/mes"

Luego entonces, para dilucidar si se actualizó la causa de improcedencia por cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria



de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País,² es necesario tener en cuenta que el Pleno ha determinado que para ello deben reunirse, al menos, los siguientes aspectos:³

- a) La modificación normativa debe realizarse a través de un proceso legislativo.
- b) La modificación normativa debe ser **sustantiva o material**. La modificación debe implicar **verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y de este modo se tratará de un nuevo acto legislativo**.

En la especie, a mi parecer, la modificación de los preceptos impugnados **únicamente varió el monto de las tasas** sin trascender a un cambio sustantivo o material del sentido normativo.

En el caso de las normas municipales de Iguala de la Independencia, la esencia normativa es la imposición de una sobretasa sobre el producto de otros impuestos y esa obligación tributaria quedó intocada con la reforma de que fue objeto.

El debate de constitucionalidad planteado por las demandantes en la acción de inconstitucionalidad constituyó en que esas normas debían invalidarse porque las sobretasas gravan de manera globalizada un universo de impuestos, lo cual no se relaciona con la reforma de esos preceptos, pues como ya lo señalé, dicha modificación se constriñó al monto de la sobretasa pero no varió su contenido total pues no se cambió el sentido de alguno de los elementos de la contribución.

Por lo que hace a las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Eduardo Neri, únicamente fueron objeto de una simple **fe de erratas** que dio lugar a la corrección de las cifras de las cuotas fijadas para el pago del derecho de alumbrado público atendiendo al destino de los inmuebles.

² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

³ Criterio contenido en la jurisprudencia número P./J. 25/2016 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65. Registro digital: 2012802. Rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."**



Esa mínima corrección **no trascendió en los elementos de la contribución** previstos en el artículo 21 cuestionado, consistentes en la temporalidad, lugar y forma de pago del derecho de alumbrado público, pues se dejó intocado que éste se causará mensualmente, pudiendo liquidarse de manera mensual o bimestral en una sola exhibición y tampoco se varió la obligación de cubrirlo en la Tesorería Municipal o por medio de quien suministra la energía eléctrica a través del convenio que suscriba el gobierno municipal y la empresa.

Desde mi perspectiva, al subsistir la esencia de los supuestos normativos impugnados, las modificaciones no constituyen un nuevo acto legislativo.

Consecuentemente, no debió sobreseerse la acción de inconstitucionalidad por lo que hace a los artículos 13 y 14 de la Ley número 148 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia ni por las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley número 20 de Ingresos del Municipio de Eduardo Neri.

2. Voto concurrente

a) Cobro de derechos por el servicio de alumbrado público

Por otra parte, en la misma resolución, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas municipales que establecen el cobro de derechos por alumbrado público al considerarlas contrarias a los principios de equidad tributaria y proporcionalidad. Comparto la decisión, aunque por motivos adicionales (de hecho, las normas impugnadas tienen una estructura similar a las analizadas en la acción de inconstitucionalidad 15/2021, en la que sostuve que este tipo de disposiciones resultan violatorias del derecho de seguridad jurídica). En este caso, tenemos la siguiente estructura normativa:

A manera de ejemplo, hago referencia a la estructura normativa de las normas impugnadas:

Estructura normativa de las normas impugnadas

Impuesto adicional al fomento educativo y asistencia social

"Artículo [] Objeto: la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo su operación, ampliación, rehabilitación, reposición de líneas, reposición de luminarias, lámparas y mantenimiento que prestan los Ayuntamientos del estado de Guerrero en la vía pública, en calles, avenidas, boulevares, caminos veci-



nales, plazas, parques, jardines y lugares de uso común, a través de la red de alumbrado público municipal atendiendo lo que prescribe al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo []**. Sujeto: Están obligados al pago del derecho por el servicio de alumbrado público los beneficiarios de este servicio, propietarios o poseedores de inmuebles, negocios en el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación, negocio, empresa o industria, en concordancia con lo que establece la Ley número 492 de Hacienda municipal del estado de Guerrero."

"**Artículo []**. Temporalidad, tasa y tarifa: Este derecho se causará mensualmente, pudiendo liquidarse de manera mensual o bimestral en una sola exhibición a más tardar el 17 del mes siguiente y será cubierto en la Tesorería Municipal o por medio de quien suministra la energía eléctrica que se consume por el servicio de alumbrado público, operación y mantenimiento, a través del convenio que suscriba el gobierno municipal y la empresa que lo recaude, conforme a la cuota fija que en Unidad de Medida y Actualización (UMA), se establece a continuación y que deriva del costo que representa para el municipio prestar este servicio:

"CUOTA

"I. Uso doméstico y/o habitacional - - - - - 0.5 veces/mes

"II. Comercial y de servicios-- - - - - - - - - - - 10 veces/mes

"III. Industrial - 20 veces/mes

"Las cuotas del presente derecho se determinaron y aprobaron tomando en cuenta el costo que representa para el municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, considerando el costo por el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio, el costo por la operación, mantenimiento y reposición del alumbrado público, incluyendo gastos administrativos, sueldos y salarios del personal involucrados directa o indirectamente con dicho servicio. Lo anterior, en cumplimiento a los principios establecidos en los artículos 14, 16 y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando a los beneficiarios del servicio en el municipio."

"**Artículo []**. Los ingresos que se perciban por el derecho establecido en este artículo se destinarán prioritariamente al pago de conceptos que se requieran para la dotación del servicio, operación y mantenimiento del alumbrado público que proporciona el municipio, incluyendo su ampliación y renovación,



así como en el pago de sueldos, comisiones por recaudación y honorarios relacionados con este servicio."

Desde mi perspectiva, esta estructura normativa, que es la que se presenta en este caso, ocasiona incertidumbre en cuanto a los sujetos del tributo porque establecen una categorización que fija la obligación de pago a partir del tipo de sujetos y del destino de los predios en el Municipio.

Es decir, las normas determinan la cuota atendiendo a si las personas son propietarias o poseedoras de inmuebles, negocios, habitación, empresa o industria en el Municipio y de si el predio está destinado a uso doméstico, habitacional, comercial y de servicios o industrial. A mi parecer, se perdió de vista que el servicio de alumbrado público beneficia a toda la ciudadanía de un Municipio y no únicamente a los sujetos ahí contemplados.

b) Cobro de sobre tasas

En la misma resolución, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas que establecen el cobro de sobre tasas porque constituyen un impuesto adicional cuyo objeto es la realización de pagos de impuestos y de derechos municipales que resulta contrario a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria y el derecho de seguridad jurídica.⁴ En la sentencia se sostiene que el hecho imponible de ese impuesto adicional se materializa al cumplir con las obligaciones tributarias y que establecen una "contribución estatal" que también consiste en un impuesto adicional cuyo objeto es el pago de impuestos y derechos que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria al no atender a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos además de que grava de manera global el pago de impuestos.

Estoy de acuerdo con tales consideraciones únicamente por lo que hace a la "**contribución estatal**" previstas en las normas impugnadas, y coincido con la invalidez del resto del contenido normativo pero a partir de una **metodología y consideraciones distintas**.

En ocasiones anteriores el Tribunal Pleno ha invalidado este tipo de normas, que regulan "impuestos adicionales", por violación al principio de proporcionalidad

⁴ Unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, la suscrita, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



tributaria bajo el argumento de que gravan de manera general la totalidad de los pagos realizados por los contribuyentes por concepto de impuestos y derechos municipales (sin especificar cuáles), y que ello no atiende a una manifestación económica definida, sino que, por el contrario, resulta absolutamente indeterminada. Así se hizo en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,⁵ en la 95/2020,⁶ y en la 107/2020.⁷

Desde mi perspectiva, existe una diferencia sustancial entre esos precedentes y las normas analizadas en el presente caso, en tanto que las disposiciones aquí impugnadas **no gravan de manera global o indeterminada un universo de contribuciones** (como sí ocurre, por ejemplo, en las normas que hemos declarado inconstitucionales por establecer un impuesto *sobre todos* "los demás impuestos y derechos municipales").⁸

En los supuestos aquí analizados, el legislador sí delimitó la aplicación del impuesto adicional únicamente a los pagos por determinados conceptos, por ejemplo, sobre el producto del impuesto predial y de los derechos por servicios catastrales, derechos por servicios de tránsito y derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, derechos por consumo de agua y derechos de tránsito. En consecuencia, no podían ser aplicados esos precedentes de manera idéntica.

No todo "impuesto adicional" (o cualquiera que sea su denominación formal) resulta por sí inconstitucional. El propio artículo 115 de la Constitución Política del País autoriza a los Municipios a administrar libremente su hacienda, que por disposición de la propia Constitución se compone de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones **incluyendo tasas adicionales** y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.⁹

⁵ Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad de votos.

⁶ Resuelta el veintidós de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de votos en este tema.

⁷ Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte por unanimidad de votos.

⁸ En la acción de inconstitucionalidad 107/2020 (Baja California), resuelta por unanimidad de votos respecto de este tema, analizamos como impuestos adicionales el de fomento deportivo y educacional que establecía lo siguiente:

"Artículo 17. Son sujetos de este Impuesto, los contribuyentes de los demás Impuestos, Derechos y de Créditos Fiscales Municipales."

"Artículo 18. Este Impuesto se causará a razón del 15 % sobre el monto de los demás Impuestos y Derechos a cargo del contribuyente."

⁹ **"Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...



Es decir, no hay un diseño legislativo formal o limitado para su establecimiento. **Esto implica que, para no cancelar la posibilidad constitucional que los Municipios tienen para allegarse de recursos a través de tasas adicionales, no podemos generar conclusiones totalitarias.** A la luz del argumento de la sentencia, pareciera que cualquier tasa aplicada a un impuesto distinto plenamente identificado resulta inconstitucional, y ello no lo comparto.

Aclarado lo anterior, tenemos ahora que las razones por las que coincido con la decisión de invalidez de las normas se decantan por una violación al principio de seguridad jurídica. En virtud de que son bastantes Municipios, me permito ejemplificar de la siguiente forma el contenido de las normas:

Estructura normativa de las normas impugnadas

"Artículo []. Para fines de implementar programas y acciones encaminadas a la prevención y combate de incendios en los Municipios, se causará una sobretasa de 0.35 UMA's sobre el producto de los siguientes conceptos:

- "I. Licencia para construcción de edificios o casas habitación, restauración o reparación, urbanización, fraccionamiento, lotificación, relotificación, fusión y subdivisión;
- "II. Por la expedición inicial o refrendo de licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúe total o parcialmente con el público en general; y
- "III. Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios o carteles comerciales y la realización de publicidad."

"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, **incluyendo tasas adicionales**, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."



"**Artículo []**. Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará una sobre-tasa de 0.5 UMA's sobre el producto de los siguientes conceptos:

"I. Impuesto predial.

"II. Derechos por servicios catastrales.

"III. Derechos por servicios de tránsito.

"IV. Derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales."

"**Artículo []**. Se causará una sobre-tasa a los siguientes conceptos:

"I. Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas no turísticas del Municipio de Chilapa de Álvarez, Guerrero una sobre-tasa de 0.5 UMA's Pro-caminos sobre el producto de los conceptos antes mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta Ley. Y en aquellas zonas del municipio consideradas como turísticas, además de la sobre-tasa referida de 0.5 UMA's pro-educación y asistencia social, se causará una sobre-tasa de 0.5 UMA's pro-turismo sobre el producto recaudado por los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley.

"II. Por los derechos de consumo de agua potable establecidos en el artículo 21 de este ordenamiento, se causará una sobre-tasa de 0.5 UMA's Pro-redes para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio, con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será recaudado por el área de C.A.P.A.C.

"III. Con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal de los Municipios, se causará y pagará una sobre-tasa de 0.5 UMA's sobre el monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecido en el artículo 28 de la presente Ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la Caja de la Secretaría de Finanzas Municipal.

"IV. En el pago de impuestos y derechos se cobrará una sobre-tasa de 0.5 UMA's por concepto de contribución estatal, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable."



Del anterior esquema, tenemos que las normas establecen el cobro de una sobretasa, algunas de ellas la prevén sobre el "**producto**" de las licencias para construcción, por la expedición o refrendo de licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos y locales con ciertos giros, licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios comerciales.

Por otra parte, establecen una sobretasa sobre el "**producto**" del impuesto predial y de los derechos por servicios catastrales, derechos por servicios de tránsito y derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, derechos por consumo de agua y derechos de tránsito.

Lo anterior, para la realización de fines municipales como la construcción de caminos, el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento, la recuperación del equilibrio ecológico forestal, implementación de programas y acciones para la prevención de incendios y desastres naturales y para fomentar la educación y la asistencia social.

El término "**productos**", a mi parecer, constituye un elemento indeterminado que debió explicar el legislador para que los sujetos pasivos conozcan con certeza sobre qué concepto se aplica la sobretasa. En la realidad, para pagar esa contribución resultará difícil saber, por ejemplo, en el caso de una licencia para construcción ¿cuál es el producto o cómo se calcula?

Los únicos preceptos que no establecen la cuota sobre un producto son los que tienen la estructura del artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chilpancingo de los Bravo que establece una sobretasa sobre los conceptos de impuesto predial, derechos por servicios catastrales, derechos por servicios de tránsito y vialidad y derechos por servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales y esas sobretasas se destinarán al **fomento educativo y a la asistencia social**. La estructura de esas normas es la siguiente:

"Artículo []. Para el fomento educativo y la asistencia social, se causará una sobretasa de 0.5 UMA's sobre los siguientes conceptos:

"I. Impuesto predial.

"II. Derechos por servicios catastrales.

"III. Derechos por servicios de tránsito y vialidad.



"IV. Derechos por servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales."

"**Artículo []**. Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas no turísticas del Municipio una sobre tasa de 0.5 UMA's pro-caminos sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 19 de esta ley."

"**Artículo []**. Para implementar programas y acciones en caminadas a la prevención y combate de incendios y atención de desastres naturales en el municipio, se causará y se pagará una sobre tasa de 0.35 UMA's pro-bomberos y para protección civil sobre el importe de los siguientes conceptos:

"I. Licencia para construcción de edificios, casas habitación, restauración, reparación, urbanización, fraccionamiento, lotificación, relotificación, fusión y subdivisión.

"II. Por la expedición inicial, refrendo de licencias y permisos para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúe total o parcialmente con el público en general Licencias y permisos para la colocación de anuncios o carteles comerciales y la realización de publicidad.

"III. Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios o carteles comerciales y la realización de publicidad."

Sin embargo, esas normas, en mi opinión, también son inconstitucionales ya que, al igual que lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 15/2021, generan una incongruencia entre el mecanismo impositivo y la capacidad contributiva de los causantes porque el fin que persiguen no trata sobre la misma actividad denotativa de capacidad económica.

Por lo anterior, si bien estoy a favor de la invalidez de las normas impugnadas, lo hago a la luz de la metodología y las razones expuestas en el presente documento, que lo que entraña un voto concurrente.

a) Cobros de derechos por certificaciones y búsqueda de constancias no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública

El Pleno declaró la invalidez de diversas normas por violentar el principio de proporcionalidad tributaria al no guardar relación directa con los gastos que



representan para los Ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios.¹⁰ Comparto tal conclusión, aunque por motivos adicionales.

Las normas que establecen cuotas por certificaciones tienen, de manera similar, la estructura siguiente:

"Artículo []. Por la expedición de legalizaciones, constancias, certificaciones y copias certificadas o simples; se causarán derechos conforme a la tarifa siguiente:

"Núm. Concepto	UMA's
"I. Certificaciones de documentos, cuyo volumen del expediente no exceda de diez hojas. Por cada hoja adicional, 0.10 vez la UMA.	1.50
"II Búsqueda de documento y expedición de copia certificada o simple, por cada documento.	1.00"

Como puede observarse, las normas establecen una cuota para la certificación de documentos atendiendo a su volumen. Empero, no son claras en si la cuota establecida es por hoja o por el volumen sin importar el número de fojas mientras no se llegue al límite máximo que ahí se prevé, lo que resulta violatorio del derecho de seguridad jurídica.

Por otra parte, en la demanda de acción de inconstitucionalidad, las demandantes también impugnaron las porciones normativas que establecen el cobro de derechos por búsqueda de constancias y, a mi parecer, en la sentencia no se aborda ese punto.

Al respecto, tenemos que el Pleno ha establecido que la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación o la expedición de copias simples ya que es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.¹¹ Esas considera-

¹⁰ La invalidez decretada por este tema fue aprobada por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ Un ejemplo de ello es lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 33/2021 fallada el siete de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos.



ciones debieron ser adoptadas en la presente acción para declarar la invalidez de las normas impugnadas.

Por lo anterior, si bien estoy a favor de la invalidez de las normas impugnadas, lo hago a la luz de la metodología y las razones expuestas en el presente documento.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 519, con número de registro digital: 31467.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DIFUSIÓN DEL PENSAMIENTO Y DE LA INFORMACIÓN. AL CONSTITUIR DERECHOS INDIVISIBLES, LA RESTRICCIÓN DE LA POSIBILIDAD DE DIVULGACIÓN REPRESENTA, DIRECTAMENTE, UN LÍMITE AL DERECHO DE EXPRESARSE LIBREMENTE.

IV. PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA. IMPLICA QUE EL ESTADO NO PUEDE SOMETER LAS ACTIVIDADES EXPRESIVAS O COMUNICATIVAS DE LOS PARTICULARES A LA NECESIDAD DE SOLICITAR PREVIAMENTE UN PERMISO A LA AUTORIDAD QUE, POR RAZONES DE CONTENIDO, TENGA EL PODER DE IMPEDIR SU DESARROLLO.

V. RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DEBE SER PROPORCIONAL AL INTERÉS QUE LA JUSTIFICA Y AJUSTARSE ESTRECHAMENTE AL LOGRO DE ESE LEGÍTIMO OBJETIVO.

VI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. TIENEN UNA DOBLE FACETA, INDIVIDUAL Y SOCIAL, QUE EXIGE QUE LOS INDIVIDUOS NO VEAN IMPEDIDA SU POSIBILIDAD DE MANIFESTARSE LIBREMENTE, Y QUE SE RESPETE SU DERECHO COMO MIEMBROS DE UN





COLECTIVO A RECIBIR CUALQUIER INFORMACIÓN Y A CONOCER LA EXPRESIÓN DEL PENSAMIENTO AJENO.

VII. DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ENCUENTRAN COMO RESTRICCIÓN LEGÍTIMA A SU EJERCICIO LA PROTECCIÓN AL ORDEN PÚBLICO.

VIII. DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL USO LEGÍTIMO DE MEDIDAS PENALES COMO RESTRICCIÓN A ESTOS DERECHOS DEBE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN.

IX. DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU EJERCICIO EFECTIVO PRESUPONE EL CUMPLIMIENTO QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, DE PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA SIN QUE UN TIPO PENAL REPERCUTA O IMPIDA SU CUMPLIMIENTO.

X. DELITO CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA CONSISTENTE EN QUE UN SERVIDOR PÚBLICO PROPORCIONE INFORMACIÓN QUE CONOZCA CON MOTIVO DE SUS FUNCIONES "PARA QUE SE COMETA CUALQUIER HECHO DELICTUOSO O PARA ENTORPECER EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, PROCURACIÓN O IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, O DE EJECUCIÓN DE PENAS" ("HALCONEO"). RESTRINGE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 222-A Y 222-B DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XI. DELITO CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA CONSISTENTE EN QUE UN SERVIDOR PÚBLICO PROPORCIONE INFORMACIÓN QUE CONOZCA CON MOTIVO DE SUS FUNCIONES "PARA QUE SE COMETA CUALQUIER HECHO DELICTUOSO O PARA ENTORPECER EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, PROCURACIÓN O IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, O DE EJECUCIÓN DE PENAS" ("HALCONEO"). VIOLA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD, AL ABARCAR CONDUCTAS NO REPROCHABLES Y QUE SE TRADUCEN EN EL CUMPLIMIENTO DE UNO DE LOS PRESUPUESTOS



BÁSICOS PARA EL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 222-A DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XII. DELITO CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA CONSISTENTE EN QUE UN SERVIDOR PÚBLICO PROPORCIONE INFORMACIÓN QUE CONOZCA CON MOTIVO DE SUS FUNCIONES "PARA QUE SE COMETA CUALQUIER HECHO DELICTUOSO O PARA ENTORPECER EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, PROCURACIÓN O IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, O DE EJECUCIÓN DE PENAS" ("HALCONEO"). VIOLA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD, AL ABARCAR UN SINNÚMERO DE CONDUCTAS NO REPROCHABLES AMPARADAS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 222-B DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 222-A Y 222-B DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 222-A Y 222-B DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE MARZO DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, vulneran el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como el derecho de acceso a la información.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	12
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.	13
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	14
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	16
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las autoridades locales no hicieron valer causas de improcedencia y no se advierte que se actualice alguna de oficio. Además, se precisa que la reforma que sufrió el artículo 222-a del Código Penal para el Estado de Guanajuato, constituye un nuevo acto legislativo, por lo que se estima procedente analizar la constitucionalidad de la totalidad de su contenido, incluyendo la parte de su primer párrafo que ya se contenía previo al decreto combatido.	16
VI.	ESTUDIO DE FONDO		
	VI.1. Parámetro de regularidad constitucional.	Se expone, con base en precedentes, el parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información y libertad de expresión.	21
	VI.2. Estudio del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.	Se estima que la restricción establecida en el artículo impugnado no supera un escrutinio estricto de constitucionalidad, al no ser necesaria en una sociedad democrática. Se declara la invalidez del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.	37



	VI.3. Estudio del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.	<p>Se estima que la restricción establecida el artículo impugnado no supera un escrutinio estricto de constitucionalidad, al no ser necesaria en una sociedad democrática.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.</p>	60
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de los artículos impugnados.	71
	Extensión de efectos	Se estima que no procede la extensión de efectos.	71
	Retroactividad	La invalidez de los artículos impugnados se retrotrae hasta el tres de agosto de dos mil diecinueve, fecha en la que entró en vigor el decreto impugnado.	71
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato.	71
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y a los Tribunales Unitarios de dicho circuito, así como a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.	71
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 222-a y 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato, refor-</p>	72



		<p>mado y adicionados mediante el Decreto Número 93, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve, en términos del apartado VI de esta sentencia.</p> <p>TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos al tres de agosto de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos</p>	
		<p>al Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 222-a y 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto Número 93, en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,



promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto Número 93, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

2. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos humanos hizo valer un único concepto de invalidez en el que expuso los siguientes argumentos:

A. Seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal. Una vez precisada la jurisprudencia en torno al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad, la accionante considera que las disposiciones impugnadas los vulneran, en tanto que:

- Los verbos rectores de ambos tipos penales (proporcionar y obtener) implican que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información que se encuentra en posesión de cualquier sujeto obligado, que en principio es información pública conforme al principio de máxima publicidad.

- Si bien podría pensarse que el objetivo que persiguió el legislador fue la protección de la seguridad pública y administración de justicia, lo cierto es que las conductas relativas a "*proporcionar información*" o "*realizar actos tendentes a obtener información*" no dañan o ponen en riesgo el bien jurídico tutelado por las normas penales en comento, sino que se encuentran de lleno en el ámbito protegido por el derecho de acceso a la información.



- En efecto, en el artículo 222-a impugnado, se sanciona a los servidores públicos que, en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, otorguen información que les es solicitada en ejercicio de dicho derecho.

- No pasa inadvertido que la norma pretenda acotar la información precisando que ésta debe ser para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas; sin embargo, la autoridad que entrega la información no puede saber que la información solicitada servirá para cometer un hecho delictuoso, pues cuando cualquier persona solicita información pública, en ejercicio del derecho de acceso a la información, no es necesario acreditar interés alguno ni justificar su utilización.

- Lo mismo ocurre respecto del artículo 222-b, pues por su imprecisión se sanciona cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre cualquier actividad de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas.

- Si bien el legislador pretendió acotar su *espectro sancionador*, lo cierto es que las porciones normativas consistentes en "*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública*" no logran encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.

- En efecto, sancionar penalmente cualquier acto tendente a obtener información para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, da pauta a que prácticamente cualquier cosa pueda ser considerada como un entorpecimiento a las funciones de seguridad pública; permitiendo que sea la autoridad investigadora o, en su caso, la jurisdiccional, quienes decidan qué tipo de información será considerada de ese modo, lo que implica un traslado de la tipificación del delito a dichas autoridades.

- Además, si bien la finalidad fue prohibir la obtención ilegítima del tipo de información que la propia ley local de transparencia, atendiendo al caso concreto, clasifica como reservada, la sola mención de que la información cuya búsqueda se sanciona penalmente no logra encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.



- Así, el legislador tipificó una actividad ordinariamente denominada como "halconeo", la cual ha sido analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014.

- Las disposiciones impugnadas no cumplen con los requisitos exigidos en dichos precedentes, pues si bien los tipos penales establecen que la finalidad de proporcionar y obtener información es para que se *cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas*, también lo es que constituyen supuestos muy abiertos, pues el tipo penal no permite inferir qué se entiende por entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública.

- Por cuanto hace al segundo elemento señalado por la Suprema Corte del que deben gozar las normas que regulan tal actividad (especificar el daño que debe producirse con la conducta) tampoco se advierte de forma clara del tipo penal.

- Asimismo, la información no se encuentra acotada, pues únicamente se refiere a las labores de las autoridades de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas locales, es decir, se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es sobre la que opera el derecho fundamental de acceso a la información pública.

B. Transgresión al derecho fundamental de acceso a la información.

Después de desarrollar un estudio en cuanto al contenido del derecho de acceso a la información, la accionante considera que las normas son contrarias a él, a la luz de los siguientes argumentos:

- Las normas impugnadas constituyen una restricción al derecho de acceso a la información, en tanto que el verbo rector es el obtener y proporcionar información, lo que significa que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información.

- Atendiendo a los requisitos que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se advierte que las normas impugnadas están previstas



en una ley formal y persiguen un fin legítimo en tanto están orientadas a proteger la seguridad pública.

- Sin embargo, no satisfacen el requisito de necesidad en una sociedad democrática, en tanto que la restricción no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses que se pretenden proteger, y tampoco es la que, entre las opciones para alcanzar los objetivos mencionados, restringe en menor escala el derecho de acceso a la información.

- La descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información, ya que el verbo rector "realizar actos tendentes a la obtención de información" describe el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, mientras que el resto de la descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas de aquellas que se pretendieron prohibir. En ese sentido, existe una disociación entre el fin legítimo de la norma, es decir, prohibir el halconeo, y las posibles conductas comprendidas en el tipo penal.

- Por tanto, al ser una medida demasiado amplia y excesiva, hace nugatorio el ejercicio del derecho a la información, al incluir incluso supuestos tales como la formulación de solicitudes formales de información a las instituciones de seguridad pública sobre, por ejemplo, la realización de operativos pasados.

- Además, contrario a lo que se desprende del dictamen de las normas impugnadas, éstas sí tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico.

Cuestiones relativas a los efectos. Se solicita que, de ser declaradas inválidas las normas impugnadas, se invaliden todas aquellas que estén relacionadas.

3. Admisión y trámite. Mediante proveído de tres de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 94/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.



4. Posteriormente, por acuerdo de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato para que rindieran su informe, requiriéndolos para que, el primero de ellos, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. Por escrito recibido el cuatro de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, rindió el informe que le fue requerido y acompañó un ejemplar del Periódico Oficial de dicha entidad federativa en el que obra la publicación de las normas generales impugnadas.

6. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado, además de sostener la validez de su actuación respecto a la promulgación y publicación del decreto combatido, hizo valer los siguientes argumentos para sustentar la constitucionalidad de las normas impugnadas:

A. Después de exponer lo que a su juicio implican los derechos a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, el Poder Ejecutivo argumenta que las normas combatidas no son contrarias a ellos, por lo siguiente:

- Contrario a lo que sostiene la Comisión actora, las normas sancionan la entrega o recepción de información que se realiza con el propósito claro y cierto de llevar a cabo la comisión de un delito o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, las cuales se encuentran definidas en la ley de la materia.

- De ninguna manera se sanciona o inhibe el ejercicio del derecho de acceso a la información porque éste se ejerce a través de un canal oficial y, en ese sentido, es de explorado derecho que el goce de una garantía constitucionalmente reconocida nunca puede tener como consecuencia una sanción,



- Las expresiones "proporcionar información" o "realizar actos tendientes a obtener o proporcionar información" no resultan ambiguas, toda vez que no tienen un carácter autónomo, sino que se supeditan al deseo e intención del sujeto activo de producir un resultado que lesione el orden y la seguridad pública, mediante su entorpecimiento o a través de la comisión de un delito; de ahí que tales conductas sólo serán reprochables hasta en tanto dicho entorpecimiento o hecho delictivo se genere.

- Además, el legislador plasmó en la exposición de motivos de forma clara y suficiente que el fin último de las normas impugnadas es combatir la conducta socialmente conocida como "halconeo"; máxime que ambos tipos penales se encuentran integrados por elementos objetivos, subjetivos y normativos, los cuales exigen la realización de una actividad intelectual de quien aplique el precepto para conocer su sentido y el objeto de regulación del legislador. De esta manera, no podría ser sancionable la solicitud, obtención o entrega de información a través de los medios oficiales de acceso a la información.

- Resulta evidente que los actos relativos a proporcionar y obtener información se encuentran condicionados a la existencia del resultado material que se prevé, es decir, a la comisión de un hecho delictivo o el entorpecimiento del cumplimiento de las funciones que se señalan en el tipo, atento al elemento subjetivo del dolo que se desprende de las referidas conductas, por lo que no implican vaguedad ni ambigüedad, toda vez que la conducta constitutiva está relacionada con la búsqueda y difusión de *información sensible y útil* en forma dolosa.

- Por lo que hace al argumento de la Comisión actora relacionado con el entorpecimiento del cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas, resulta inconducente que los tipos penales deban definir cada de una de esas funciones, pues basta acudir a las leyes que las rigen para determinar si la conducta se encuentra encaminada a entorpecer alguna de estas funciones. Además, el verbo "entorpecer" tampoco constituye un obstáculo para la exacta aplicación de la ley penal, pues basta desentrañar el significado literal de éste, como se puede apreciar por el significado atribuido por la Real Academia Española.



- Por tanto, considerando el tipo penal, existe un riesgo real de un daño presente, probable, específico y sustancial al orden y la seguridad pública como bienes jurídicos tutelados en dichas figuras típicas, así como el efectivo desempeño de las funciones de las instituciones del Estado, ante el "caso probable" de que dolosamente se divulgue información; lo cual es independiente de la facultad de la autoridad para ponderar y valorar si proporciona o no de manera fundada y motivada aquella información que le sea solicitada ante una eventual solicitud de acceso a la información con base en una prueba de daño.

B. Después de exponer ciertos argumentos relacionados con el contenido de la seguridad pública y del derecho de acceso a la información, estima que las normas impugnadas superan un test de proporcionalidad, por lo siguiente:

- **Primera grada.** Del contenido de las normas impugnadas, así como de su ubicación dentro del Código Penal del Estado de Guanajuato, se advierte que su fin es abonar a la seguridad pública, el cual es un principio constitucional consagrado en el artículo 21 de la Constitución Federal.

- **Segunda grada.** La medida cumple con la grada de idoneidad, pues sí incide en el fin de abonar a la seguridad pública, ya que se pretende sancionar a quienes obtienen y proporcionan información concreta cuyo objeto es la comisión de cualquier delito e impedir la actuación diligente y oportuna de los cuerpos de seguridad pública, procuración e impartición de justicia o de ejecución de penas.

- **Tercera grada.** La medida también cumple con la grada relativa a la necesidad, pues además de que está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, es la opción idónea para alcanzar los objetivos mencionados porque se limita a sancionar a través de una responsabilidad ulterior establecida en la ley, la propagación de información concreta que no tiene como fin el flujo libre de ideas para promover un debate democrático, sino afectar el desempeño de la función de seguridad pública.

- No pasa inadvertido lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014; sin embargo,



en el Estado de Guanajuato sí existe una asociación ente el fin legítimo que es la seguridad pública y la conducta que se pretende prohibir pues, se insiste, para que la obtención y difusión de la información sea reprochable es necesario que concurren dos elementos: **a)** que con base en tal información se cometa cualquier hecho delictivo o se entorpezcan las funciones referidas; y, **b)** que dichas conductas se realicen con la intención de incurrir en el supuesto anterior.

- Además de lo anterior, no se advierten medidas menos invasivas para la consecución efectiva e inmediata del fin perseguido.

- **Cuarta grada.** Finalmente, también se cumple con la grada de proporcionalidad en sentido estricto, pues el grado de satisfacción del derecho a la seguridad pública es mucho mayor que la afectación a la libertad de expresión, en tanto que en las normas impugnadas no se instituyó una censura previa, sino una medida ulterior a fin de inhibir y sancionar la transferencia de información cuyo fin exclusivo sea afectar la función estatal de brindar seguridad pública y vulnerar con ello derechos de terceros.

- A mayor abundamiento, debe sostenerse que las disposiciones combatidas no tienen un efecto transgresor en el derecho humano de acceso a la información, pues de ninguna manera penalizan la búsqueda de información ni contienen elementos propios de una prueba de daño conforme a los cuales entrañe reserva de información alguna.

- Además, tomando en cuenta que tal derecho no es absoluto, el legislador puede establecer normas con responsabilidades posteriores que puedan atribuirse a una obtención y divulgación intencional de información, con el propósito de cometer un delito o de entorpecer las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.

- Por todo ello, las normas combatidas sí se ajustan a los límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, del cual forma parte el derecho de acceso a la información, contemplados en los artículos 13, párrafo 2, inciso b), y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto son establecidos en una ley; persiguen un fin legítimo, y; son necesarias en una sociedad democrática.



- En conclusión, las normas son válidas a la luz de la Constitución Federal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el marco de la libertad de configuración normativa de las Legislaturas Locales para la promoción, respeto y protección de los derechos fundamentales y sus garantías.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Por escrito recibido el cuatro de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo del Estado, por conducto de la diputada Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante, quien se ostentó como presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, rindió el informe que le fue requerido y acompañó las copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas. En su informe, sostuvo lo siguiente:

A. Después de exponer lo que a su juicio es el alcance del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, argumenta que las disposiciones impugnadas no son contrarias a éste, por lo siguiente:

- La formulación normativa de las normas contiene de forma precisa, clara y concreta la conducta y la sanción, la cual se actualiza cuando la información obtenida, relativa a las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, es proporcionada por el sujeto activo con el ánimo de que se cause un hecho delictuoso o para el entorpecimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

- Bajo esa perspectiva, contrario a lo que alega la Comisión actora, se advierte que la entrega de información sí vulnera el bien jurídico tutelado, porque pone en riesgo, en general, la seguridad pública de la sociedad, pues la locución "*para que*", hace referencia al conocimiento que el sujeto activo debe tener sobre el uso que se dará a la información y con la cual se pretende obtener un resultado.

- Además, la información sobre las actividades de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de pena,



será susceptible de catalogarse como información trascendente en la comprobación de la conducta, siempre y cuando se encuentre relacionada con la seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas, ya que así se desprende de la interpretación que se le debe dar a la norma, al situarla dentro del contexto normativo del que forma parte.

- Así, el tipo penal se encuentra ubicado en la sección tercera, delitos contra la sociedad; título primero, de los delitos contra la seguridad pública; capítulo I, información para que se cometa un delito. Por tanto, es claro que, de una interpretación sistemática, armónica y de contexto normativo, se advierte que el tipo penal no puede ir más allá de circunstancias que provienen de un ámbito de seguridad pública.

- En lo relativo a que no se especifica qué se entiende por *entorpecer* el cumplimiento de las funciones referidas, lo cierto es que dicha porción debe analizarse en conjunto con las diversas normas que regulan las funciones de las instituciones a las que hacen referencia los propios preceptos y que completan los tipos penales. Por ello, el término *entorpecer* es comprensible para el común de las personas cuando se atiende a un hecho que imposibilita la concreción de un resultado; o para mayor precisión, sólo basta atender a la definición contenida en el Diccionario de la Real Academia Española.

B. Después de exponer que se coincide con las acotaciones que la Comisión accionante realiza sobre el derecho de acceso a la información, se sostiene que las normas impugnadas no lo vulneran, por lo siguiente:

- Los artículos combatidos no sancionan a quienes obtengan o proporcionen información, pues la acción que se busca sancionar es el uso doloso que se le dé a la información obtenida. El punto toral no se centra en el tipo de información que se obtenga y proporcione, sino que, con dicha información, exista la intención del sujeto activo de que se cometa un hecho delictivo o se entorpezcan las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.

- Por otro lado, se coincide con que el verbo rector relativo a obtener y proporcionar información se encuentra relacionado con la búsqueda de la infor-



mación; sin embargo, el desacuerdo radica en que las reformas impugnadas no imponen restricción alguna para la búsqueda de información pues, se insiste, la conducta sancionada no es la simple conducta de obtener y proporcionar información, sino que de ese resultado se exprese una intención de cometer un hecho delictivo o que se entorpezcan las funciones señaladas.

- Finalmente, en el caso que se considere que las normas impugnadas contienen una probable afectación al derecho humano de acceso a la información, se reitera que la conducta relativa a buscar información se ve intocada. De existir una restricción, sería en la parte que hace referencia a "proporcionar información" en su vertiente al uso que se dé a ésta.

- No obstante, dicha restricción supera un test de proporcionalidad, toda vez que: **a)** persigue una finalidad constitucionalmente válida como lo es la seguridad pública; **b)** es idónea, porque sancionar el uso de información con esos fines redundaría en cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas; **c)** no existen medidas menos lesivas para lograr el mismo fin, ya que a través de los otros medios previstos en la legislación no se ha obtenido el resultado esperado; y, **d)** si bien el derecho a obtener y proporcionar información se encuentra tutelado constitucionalmente, el uso de ésta para cometer hechos delictivos o entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, involucra un daño grave al bien jurídico tutelado.

- Por tanto, la supuesta restricción atiende a una razón constitucionalmente válida que debe prevalecer sobre la libertad en el uso de la información, al existir razones fundadas y motivadas que privilegian un interés general, como lo es la seguridad pública.

8. Pedimento. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento.

9. Alegatos. Por escritos presentados el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hicieron valer sus respectivos alegatos. Por su parte, el Poder



Legislativo del Estado presentó sus alegatos el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.

10. Cierre de la instrucción. Visto el estado procesal del expediente y transcurrido el plazo para que las partes formularan sus alegatos, por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 10, fracción I,² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al comienzo del procedimiento), en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,³ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea una posible contradicción entre los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato y la Constitución Federal.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

³ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ deben fijarse las normas generales que serán objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad.

14. Por lo anterior y de la lectura integral a la demanda presentada por la Comisión accionante, la litis en el presente asunto se conforma por los artículos 222-a y 222-b, ambos del Código Penal del Estado de Guanajuato, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve. Dichos artículos son del contenido literal siguiente:

"Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.

"Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del capítulo IV del título segundo del libro primero de este código.

"Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.

⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



"Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta."

"Artículo 222-b. A quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le impondrá prisión de dos a siete años y de veinte a setenta días de multa.

"La pena se aumentará hasta en una mitad del máximo cuando:

"I. Sea cometido por exintegrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, además se impondrá inhabilitación para desempeñar cargo público hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

"II. Sea cometido a través de menores de dieciocho años o incapaces.

"III. Utilice equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

"Si el hecho delictuoso se llega a actualizar, se aplicarán las reglas del capítulo IV del título segundo del libro primero de este código."

III. OPORTUNIDAD

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

16. En este caso la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**.



17. En efecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la presente acción transcurrió del **sábado tres de agosto de dos mil diecinueve, al domingo primero de septiembre**; sin embargo, toda vez que el último día fue inhábil en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵ (vigente al inicio del procedimiento), la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el dos de septiembre de dos mil diecinueve.

18. En ese sentido, toda vez que la demanda se recibió, precisamente, el lunes dos de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

20. La acción fue promovida por parte legitimada.

⁵ **Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y **domingos**, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley." (énfasis añadido)

Ello, en relación con el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece lo siguiente:

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



21. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales que estime violatorias de derechos humanos.

22. Además, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.⁶

23. En el caso, la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez en su carácter de entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del oficio de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el presidente de dicha Comisión.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. Ninguna de las partes sostuvo la actualización de alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento y este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna.

26. No pasa inadvertido que el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, previo a su reforma, ya establecía como conducta típica el proporcionar información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso, así como la sanción consistente en tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.

⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



27. Para mayor claridad, a continuación, se inserta un cuadro en el que puede apreciarse lo anterior:

Texto anterior a la reforma impugnada	Texto impugnado
<p>(Adicionado, P.O. 3 de junio de 2011)</p> <p><u>"Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa."</u></p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 2 de agosto de 2019)</p> <p><u>"Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa."</u></p> <p>(Adicionado, P.O. 2 de agosto de 2019) "Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del capítulo IV del título segundo del libro primero de este código.</p> <p>(Adicionado, P.O. 2 de agosto de 2019) "Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.</p> <p>(Adicionado, P.O. 2 de agosto de 2019) "Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta."</p>

28. No obstante, en este caso, ello no es impedimento para reconocer que la reforma controvertida al artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, se trata de un nuevo acto legislativo que permite el análisis de dicha disposición, incluyendo la totalidad de su primer párrafo.



29. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 60/2021, se recordó que, en un primer momento, este Tribunal Pleno ha considerado que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal) y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

30. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

31. El segundo requisito implica que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

32. Ahora, en este segundo aspecto, se expuso que el criterio que actualmente sostiene este Alto Tribunal consiste en que se lleve a cabo **una modificación al sentido normativo de la norma impugnada**. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando, las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

33. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que es necesario que **la modificación impacte en el alcance de la norma con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada**.

34. De esta manera, para poder considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo es necesario que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, exista un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada.



35. Ahora bien, aplicando la doctrina de este Tribunal Constitucional al caso en concreto, puede advertirse que, si bien, antes de la reforma impugnada, en el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, ya se preveía como conducta típica el proporcionar información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso, lo cierto es que, al haberse agregado, por un lado, que dicho tipo penal se actualizará, adicionalmente, cuando sea para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas y, por otra parte, la agravante por la condición del sujeto activo, así como una sanción adicional consistente en la destitución del cargo desempeñado e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, genera que la reforma por analizar constituya un auténtico nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación.

36. Ello es así, pues la reforma que sufrió tal disposición implica un cambio en el sentido normativo para la configuración típica del delito, al haberse adicionado no sólo un supuesto para su actualización, sino también al haberse incluido una agravante y una sanción adicional consistente en la destitución e inhabilitación del servidor público.

37. Por tanto, procede su impugnación al día siguiente de su publicación, incluyendo a la totalidad del primer párrafo del artículo 222-a impugnado, porque, si bien parte de éste no fue modificado en razón del decreto combatido, sí se encuentra vinculado para la nueva configuración del tipo penal en los términos apuntados.

38. A continuación se invocan algunos precedentes recientes que apoyan tal conclusión.

39. En primer lugar, al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017,⁷ este Tribunal Pleno determinó, entre otras cosas, que la reforma de la que fue objeto el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, constituyó un nuevo acto legislativo, debido a que

⁷ Resuelta en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos respecto del considerando relativo a las cuestiones de improcedencia.



modificó la configuración del tipo penal al suprimir como conducta delictiva que las personas *ocasionen* alguno de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese Código Penal Local, además de que modificó la pena de inhabilitación para contratar con la administración pública que preveía hasta por el lapso de seis años, para ahora establecerla únicamente como inhabilitación definitiva para realizar tal contratación.

40. Tomando en cuenta ello, se sostuvo que dichas modificaciones sí fueron sustanciales, por lo que procedía su impugnación al día siguiente de su impugnación, ***"incluyendo lo relativo a la pena de la multa ahí prevista, porque si bien no fue modificada en razón del decreto de referencia, sí se encuentra vinculada para la nueva configuración del tipo penal."***

41. La misma lógica fue adoptada al resolver la acción de inconstitucionalidad 60/2021,⁸ al sostenerse que la reforma que sufrió el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, constituyó un nuevo acto legislativo debido a que modificó la configuración del tipo penal al variar la pena de prisión y al haber agregado una multa.

42. Con base en ello, se sostuvo que resultaba procedente la impugnación de la reforma al día siguiente de su publicación, ***"incluyendo lo relativo a la pena de privación de derechos relativos a la familia, porque si bien ese aspecto no fue modificado en razón del decreto impugnado, sí se encuentra vinculado para la nueva configuración del tipo penal"***.

43. Por todo ello, lo procedente es estudiar los conceptos de invalidez formulados por la Comisión accionante.

44. Estas consideraciones no son obligatorias al no haberse aprobado por, al menos, una mayoría de ocho votos. Lo anterior, toda vez que, si bien existió mayoría de nueve votos en cuanto a la procedencia de la acción, la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo se separaron de las

⁸ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos respecto del considerando relativo a las cuestiones de improcedencia. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como el Ministro Pardo Rebolledo, votaron en contra del criterio del cambio normativo.



consideraciones relacionadas con el criterio del cambio de sentido normativo. Por su parte, la señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra del análisis del nuevo acto legislativo.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017 y 60/2021.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Parámetro de regularidad constitucional

45. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato resultan contrarios a los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como al derecho de acceso a la información; lo que, desarrolla, a su vez, en dos apartados por separado.

46. Sin embargo, de una lectura integral a sus argumentos, puede advertirse que aquellos que sostienen la vulneración de dicho principio y del referido derecho no son aislados, sino que se encuentran íntimamente relacionados.

47. En efecto, la comisión accionante sostiene, en esencia, que las normas impugnadas son contrarias al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en tanto que sus verbos rectores reflejan que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información y, por otro lado, porque el objeto material de los tipos penales se trata de información que, conforme al principio de máxima publicidad, debe ser pública.

48. Tomando en cuenta ello, argumenta que, si bien el legislador pretendió acotar la información precisando que ésta debe ser para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas, lo cierto es que las construcciones normativas que indican "*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública*" no logran encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.



49. Mientras que, por lo que hace a la violación al derecho de acceso a la información, concluye que, si bien las normas se encuentran previstas en una ley formal y persiguen un fin legítimo, como la protección del interés general y la seguridad pública, lo cierto es que no satisfacen el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues, además de que no están adecuadamente orientadas a dicho fin legítimo, están muy lejos de ser las que restringen en menor escala el derecho de acceso a la información, pues su descripción es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información.

50. Tomando en cuenta la manera en la que la accionante desarrolla su demanda, este Tribunal Pleno estima que las normas impugnadas deben analizarse a la luz de ambas perspectivas, toda vez que el análisis de la vulneración al derecho de acceso a la información está íntimamente ligado al relativo al principio de taxatividad, pues, a juicio de la comisión accionante, es precisamente por la falta de precisión de las normas impugnadas que se vulnera tal derecho, en tanto que terminan por sancionar conductas que se encuentran amparadas por éste.

51. Ahora bien, antes de analizar y confrontar los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se retomarán las premisas básicas que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, consagrados en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica⁹ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁰

⁹ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

¹⁰ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.



52. En diversos asuntos, como en las acciones de inconstitucionalidad 9/2014, 115/2015¹¹ y 149/2017,¹² este Tribunal Pleno ha señalado que los derechos fundamentales de libertad de expresión y a la información, centrales en un Estado constitucional democrático de derecho, tienen una doble faceta o dimensión: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que las convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.

53. Se ha resaltado que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal¹³ prevén, en síntesis, lo siguiente: a) la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; d) no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de

¹¹ Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, en la que, en general, existió unanimidad de votos en declarar la invalidez del artículo 297 del Código Penal del Estado de Nayarit, que regulaba el delito de calumnia.

¹² Resuelta en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, en la que, en general, existió unanimidad de votos en reconocer la validez del artículo 204-d, fracción I, en su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato.

¹³ **"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ..."

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."



papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones; e) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión; y, f) los límites a la libertad de difusión únicamente pueden ser los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.

54. Particularmente, en cuanto a este último precepto constitucional, en diversos asuntos, como lo fue en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, se han resaltado las siguientes características y elementos del derecho de acceso a la información: a) toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad. A este respecto, se entiende por información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público;¹⁴ b) toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos; c) para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

55. Como fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, del derecho de acceso a la información se desprenden los siguientes elementos:

¹⁴ Tesis 2a. LXXXVIII/2010, de rubro: "INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO.". Registro digital: 164032, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 463.



- Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.¹⁵

- Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.¹⁶

- El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción, abarca a todos sus órganos y autoridades.¹⁷

- La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.¹⁸

- Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.¹⁹

- Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.²⁰

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 77.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem, párr. 80.

¹⁸ Ídem, párr. 92.

¹⁹ Ídem, párr. 163.

²⁰ Ídem, párr. 137.



• Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.²¹

56. Mientras que, en las fuentes internacionales, el derecho a la información se encuentra inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto que ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

57. En efecto, en los asuntos que se retoman, se ha destacado que de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²² y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²³ se obtienen los siguientes puntos fundamentales:

²¹ *Ibidem*, párrs. 161 y 163.

²² **"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión**

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

²³ **"Artículo 19**

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Éstas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículos 13 del Pacto de San José de Costa Rica y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."



f) Por ley, estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

58. Ahora bien, por lo que hace a los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos, se han destacado los siguientes: el sujeto y el contenido de dichas libertades, el cual tiene que ver con los límites que pueden válidamente imponerse y con los que, por el contrario, se encuentran proscritos.

59. I. Las diferentes dimensiones del contenido de la libertad de expresión pueden ser desarrolladas en múltiples dimensiones

60. En este aspecto, en los asuntos que se retoman, se ha expuesto que, como la Corte Interamericana lo ha sostenido en reiteradas ocasiones, resaltando la Opinión Consultiva OC-5/85 de trece de noviembre de 1985,²⁴ la libertad de expresión no se trata solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho.

61. Además, que la libertad de expresión es, en definitiva, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

²⁴ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el *Caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (Caso "La última tentación de Cristo"), resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.



62. Incluso se ha considerado que esta doble dimensión explica, asimismo, la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. **La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente.**

63. Se ha reconocido que lo anterior sin duda alguna tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero, en especial, en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, ésta requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de ellos justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.

64. II. La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados

65. En este punto, se ha partido de la premisa de que, como cualquier derecho, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que admite restricciones.

66. Sin embargo, que tanto la Constitución Federal, como los convenios internacionales, han establecido cómo deben ser estas restricciones para que puedan ser consideradas como legítimas.

67. Sobre esto, se ha dicho que la primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el artículo 7o. de la Constitución Federal,²⁵ como en el párrafo

²⁵ **Artículo 7o.** ...

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."



2 del artículo 13 de la Convención Americana,²⁶ es la prohibición de la censura previa.

68. La prohibición de la censura previa, se ha dicho, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo.

69. En otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a éstos, sino que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; así, los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades –civiles, penales o administrativas– posteriores.

70. No se trata, pues, de que no se pueda regular el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes. El modo de aplicación de estos límites; sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.

71. Sobre estos límites, se ha resaltado el previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en ella se establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Así, sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera

²⁶ **Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión**

"...

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."



que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

72. Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, se ha identificado que entran en juego el resto de las condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto.²⁷ Así, el artículo 6o. destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos, a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.²⁸

73. Incluso se ha estimado que el artículo 7o. de la Constitución Federal, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, es inviolable; y, además, que dicho derecho no puede restringirse por vías o medios indirectos. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

²⁷ El artículo 6o., establece que: "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado"; el primer párrafo del artículo 7o., por su parte, establece que: "es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones".

²⁸ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6o., parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6o. con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.



74. La Convención Americana, por su parte, impone como "límites de los límites" las siguientes condiciones:

- a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas;
- b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley;
- c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas);
- d) La necesidad de que las causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión ("necesarias para asegurar"), se ha dicho que, aunque no es sinónimo de medidas "indispensables", sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa, esto es, para estimar que una restricción es "necesaria", no es suficiente demostrar que es "útil".

75. Por tanto, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá de que aquellas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido, esto es, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

76. Además, el estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión –por cualquier medio– deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas, queda evidenciado, asimismo, por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las "restricciones indirectas" a ésta; lo que también se realiza de modo enfático y directo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, párrafo 3.²⁹

²⁹ **Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión**

"...

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones."



77. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

78. Por su parte, se ha identificado que la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.³⁰

79. Por ello, como ha sido resaltado en diversos asuntos, como en la acción de inconstitucionalidad 115/2015, **en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente.**

80. Además, se ha estimado que la posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo, la cual se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos,

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Casos Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; "*La última tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y *La colegiación obligatoria de periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).



ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público,³¹ lo cual es congruente, a su vez, con la prohibición de censura previa que establecen los artículos 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

81. En consecuencia, "el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido";³² en otros términos, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse de una expresión indebida es, como esta Suprema Corte ha destacado en sus precedentes, de carácter ulterior.

82. Esta idea confirma que los derechos humanos reconocidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal tienen **límites** –como los tiene cualquier derecho humano–, dentro de los cuales la propia Constitución y los tratados internacionales identifican, entre otros, el orden público.

83. En efecto, se ha identificado que los diversos 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, refieren como una restricción legítima al ejercicio de la libertad de expresión la protección del orden público.

84. Adicionalmente, se ha destacado que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión **son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información**, en tanto éste forma parte de aquél.

85. Por otro lado, se han considerado de especial relevancia en este tipo de asuntos, los criterios de la Corte Interamericana en los que ha sostenido que el derecho penal es un medio idóneo para el establecimiento de restricciones a

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, página 10.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas* (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).



la libertad de expresión porque sirve para salvaguardar, a través de la conminación penal, el bien jurídico que se quiere proteger; pero que siendo el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida **estrictamente necesaria** para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.³³

86. Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado –es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación–, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.³⁴

87. A mayor abundamiento, como fue considerado por la Primera Sala al resolver los amparos en revisión 492/2014 y 482/2014,³⁵ –en los que se analizó la regularidad constitucional de una norma similar a las ahora impugnadas–³⁶ cuando el ejercicio de escrutinio constitucional se focaliza en el derecho de penal y el objeto de control es una norma que tipifica una conducta a la que se le reclama criminalizar cierto discurso (la expresión, manifestación u obtención

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kimel Vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafos 71 y 76.

³⁴ *Ibidem*, párrafo 78.

³⁵ Resueltos en sesiones de veinte de mayo y nueve de septiembre de dos mil quince, respectivamente, por mayoría de tres votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo.

³⁶ La norma analizada en dichos asuntos, contenida en el Código Penal para el Estado de Chiapas, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

"Artículo 398 Bis. Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas **con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero**, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo. ..." (énfasis añadido)



de ideas o información), todo lo expuesto se concretiza en un **estándar específico de taxatividad** apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión.

88. En efecto, en dichos asuntos, se razonó que dado que el propósito de la dimensión colectiva de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información es la generación de un espacio de deliberación pública, de libre circulación de ideas, un tipo penal será inconstitucional, **por vulnerar el principio de taxatividad, si es sobre inclusivo, desde dos perspectivas:** por un lado, la del ciudadano, quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida y, por otro, desde la perspectiva de la autoridad, quien se ve beneficiado con la falta de precisión para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales podría no coincidir.

89. De lo anterior, se sostuvo que, si un tipo penal criminaliza una categoría demasiado amplia de discurso en la circunstancia específica punible, especialmente, si es público, deberá concluirse que sobre ella pesa una presunción de inconstitucionalidad.

90. De esta forma, se concluyó que el incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información,³⁷ genera el vicio de inconstitucionalidad ordinariamente asociado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibida. Sin embargo, se consideró que lo específico de su aplicación en ese ámbito, radica en la existencia de un **dobles vicio:**

a) Una norma penal que no satisface el principio de taxatividad **genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública –sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información–**, ya que las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad

³⁷ Respecto de ese tema se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Ver, *inter alia*, Papachristou v. City of Jacksonville, 405 US 156 (1972), Gentile v. State Bar, 501 US, 1030 (1991).



comunicativa, por miedo de resultar penalizados. En ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular.

91. Lo anterior, sin duda, también resulta aplicable respecto de un tipo penal cuyo destinatario lo sea un servidor público (como ocurre respecto del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato) pues de no haber certeza sobre el tipo de información que puede proporcionar, podría decidir no hacerlo por el miedo a ser sancionado, pese a que se encuentra obligado a ello, permitiendo también que la autoridad ministerial o judicial de manera discrecional decida qué tipo de información no debe proporcionarse en una circunstancia específica.

92. En efecto, derivado de lo dispuesto por la Constitución Federal, el ejercicio efectivo de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información necesariamente presupone el cumplimiento que tienen las autoridades del Estado Mexicano en la materia, en sus respectivas competencias. Por tanto, si un tipo penal repercute o impide o el cumplimiento de tales obligaciones, al mismo tiempo se perjudicarían tales derechos.

93. Sentado lo anterior, se analizarán las normas impugnadas a la luz de dichos estándares, precisando que, como se realizó en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, se realizará un escrutinio estricto de su constitucionalidad, pues se trata de disposiciones que restringen el núcleo esencial del derecho a la información, lo que exige analizar si el legislador local persigue una finalidad imperativa con tales restricciones y, en caso de que así lo sea, si son necesarias para alcanzar ese fin.



94. También conviene aclarar que, si bien es cierto los artículos 222-a y 222-b participan de algunas coincidencias, lo cierto es que las diferencias que presentan en sus elementos típicos, como en lo relativo al sujeto activo,³⁸ y en el objeto material,³⁹ justifican que su análisis se realice por separado.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 115/2015, 149/2017, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, así como los amparos en revisión 492/2014 y 484/2014.

VI.2. Estudio del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato

95. Este Tribunal Pleno estima **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

96. Ahora bien, para efecto de emprender el examen que corresponde, conviene tener presente que no es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza la regularidad constitucional de tipos penales similares que buscaban regular la denominada actividad "*halconeo*".

97. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas, que sancionaba a quien realizara actos tendientes a obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos, o sus labores en general.⁴⁰

³⁸ Mientras en el artículo 222-a, el sujeto activo es **cualquier servidor público**, en el artículo 222-b, es **cualquier persona**.

³⁹ Mientras en el artículo 222-a, se sanciona el proporcionar **información que conozca con motivo de sus funciones**, en el artículo 222-b, se sanciona cualquier acto tendiente a obtener y proporcionar **información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia o de ejecución de penas**.

⁴⁰ La norma combatida en aquel asunto, para lo que interesa destacar, era del contenido literal siguiente: "**Artículo 398 Bis**. Se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, a quien realice actos tendientes para obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o la ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos o sus labores, en general. ..."



98. En ese asunto, por unanimidad de votos,⁴¹ se identificó que dicha disposición imponía una restricción al derecho de acceso a la información, toda vez que la conducta tipificada como delito consistía en la búsqueda de cierto tipo de información; acción que se consideró como el núcleo esencial del derecho de acceso a la información. Además, se precisó que el objeto material del delito se refería a información de las instituciones de seguridad pública del Estado de Chiapas, las cuales, al ser órganos del Estado, son sujetos obligados por el derecho de acceso a la información; así como que la información relativa a la ubicación, operativos, actividades y labores en general de dichas autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, la cual es precisamente sobre la que opera dicho derecho fundamental.

99. Posteriormente, se concluyó que tal restricción no cumplía con el requisito de *necesidad en una sociedad democrática*, al desbordar el propósito que se buscaba y también al interferir, innecesariamente, en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Ello, pues la descripción típica de la norma era tan amplia que terminaba por abarcar conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información.

100. Esta imprecisión de la norma impugnada se debía a que el legislador local no estableció *la finalidad* que debía perseguirse con la obtención de la información; no especificó *el daño* que debía producirse con ello; no describió adecuadamente el tipo de información protegida, ni los medios comisivos para obtenerla, así como tampoco ningún otro elemento que permitiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información, diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.

101. Lo anterior, a juicio del Tribunal Pleno, también era demostrativo de la violación al principio de taxatividad, toda vez que la norma no era clara, precisa o exacta respecto de la conducta que se pretendía sancionar, lo que se estimó podía permitir la arbitrariedad en su aplicación.

⁴¹ De la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión de siete de julio de dos mil catorce.



102. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta definitivamente en sesión de seis de julio de dos mil quince, se declaró la invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán,⁴² por mayoría de ocho votos,⁴³ a la luz del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, toda vez que la definición del delito cuestionado contenía las siguientes imprecisiones: **a)** se dirigía a toda persona, sin establecer alguna cualidad específica en el sujeto activo, al establecer "*al que*"; **b)** utilizaba la locución "*mediante vigilancia*", el cual se consideró ambiguo al no establecer elemento alguno que delimitara o describiera dicha acción; **c)** se penalizaba que, mediante la vigilancia, se obtuviera y proporcionara información sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública; **d)** no acotaba los sujetos a los que les estaba penado proporcionar información; **e)** refería ambiguamente cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública; **f)** se incluía el vocablo "*en general*", respecto de las acciones de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública; y, **g)** no se conectaba el verbo rector del tipo con la intencionalidad dolosa de quien pudiera realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información.

103. Adicionalmente, por mayoría de siete votos,⁴⁴ se consideró que la norma era contraria a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, a la luz de razonamientos similares a los expresados en el precedente

⁴² La norma que fue analizada en dicho asunto, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente: "**Artículo 133 quinquies.** Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública. ..."

⁴³ En relación con la violación al principio de taxatividad, estuvieron a favor la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁴⁴ En relación con la violación a los derechos mencionados, estuvieron a favor la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos, porque basta la taxatividad, y los Ministros Cossío Díaz, porque el único tema es la incompetencia, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán, votaron en contra.



recién mencionado, toda vez que el verbo rector típico se encontraba en la expresión "mediante la vigilancia obtenga y proporcione información" lo cual está relacionado con la búsqueda y difusión de la información; acción que constituye el núcleo esencial de los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión.

104. Aunado a ello, en relación con la información de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública, se reiteró que además de que aquellos son sujetos obligados por dicho derecho, la información relativa a ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por tales autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, sobre la cual opera el derecho fundamental en cuestión.

105. Posteriormente, este Tribunal Pleno, con la presente integración, al resolver la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021,⁴⁵ declaró la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz,⁴⁶ que establecía una restricción al derecho de acceso a la información, pues si bien se encontraba establecida en una ley formal y perseguía un fin legítimo, como lo es la seguridad pública, lo cierto es que no era clara ni precisa desde el punto de vista material, en tanto que: **1)** no especificaba el tipo de infor-

⁴⁵ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintidós, en la que existió **unanimidad** de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones relativas al derecho de acceso a la información, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández exclusivamente por violación a la taxatividad, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán exclusivamente por violación a la taxatividad y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de los párrafos ciento setenta y ocho y ciento ochenta y dos, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en **declarar la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

⁴⁶ La norma que fue analizada en dicho asunto establecía lo siguiente:

"Artículo 371. Comete el delito contra las instituciones de seguridad pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas unidades de medida y actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

"...

"II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a **obtener y comunicar, sin un fin lícito, información** a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las Instituciones de Seguridad Pública estatal o municipal." (énfasis añadido)



mación a obtener y divulgar; **2)** establecía que el propósito de la conducta era que la obtención y comunicación de la información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal se hiciera *sin un fin lícito*, lo que se estimó constituían actos futuros e inciertos; y, **3)** no especificaba qué actos y su gravedad constituían ese fin ilícito.

106. Todo lo cual permitió llegar a la conclusión de que el tipo penal no cumplía con el principio de taxatividad, terminando por afectar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

107. Por último, debe resaltarse la acción de inconstitucionalidad 110/2019,⁴⁷ en la que, siguiendo la lógica adoptada en los precedentes anteriores y después de invalidar parte del artículo impugnado por incompetencia del legislador local, se declaró la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo,⁴⁸ toda vez que la medida no satisfacía el requisito de ser necesaria en una sociedad democrática, en tanto que la descripción típica era tan

⁴⁷ Resuelta en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, en la que por **unanimidad** de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos ciento doce y ciento quince y apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del análisis del requisito de taxatividad, Piña Hernández apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose del análisis del requisito de taxatividad y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, así como en contra del análisis de falta de competencia, **se declaró la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.**

⁴⁸ La norma que fue analizada en dicho asunto, en lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

"Artículo 204-Bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, ~~Federates, Nacionales o Fuerzas Armadas~~, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.". (La porción normativa subrayada se invalidó por falta de competencia del legislador local).



amplia que terminaba por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información.

108. Ello, en primer lugar, porque el tipo penal básico se refería a información de cualquier tipo, incluyendo la que debe ser pública en términos del artículo 6o. constitucional y, en segundo lugar, porque el resultado que exigía la norma, consistente en que "*se impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado*" no permitía advertir con claridad la gravedad o magnitud del daño, lo que hacía imposible, en los hechos, que una persona que comunicara a un tercero información de cualquier tipo supiera, *ex ante*, qué tipo de información sería susceptible de causal el daño previsto por la norma.

109. Pues bien, en este asunto se estiman aplicables las razones que conduxeron a declarar la invalidez en los precedentes recién mencionados, pues si bien no se desconoce que las normas impugnadas presentan algunas diferencias en relación con los elementos típicos del delito –las cuales sin duda serán tomadas en cuenta en el estudio de fondo– lo cierto es que comparten algunos de los vicios de inconstitucionalidad que fueron detectados en algunos de ellos y, por tanto, debe declararse su invalidez.

110. El artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato establece lo siguiente:

"Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.

"Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del capítulo IV del título segundo del libro primero de este código.

"Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.



"Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta."

111. El precepto impugnado establece como delito contra la seguridad pública, el que un servidor público proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

112. De ello se obtiene que el tipo penal previsto en el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, contiene como verbo rector *proporcionar información*. Asimismo, el objeto material del delito se refiere a información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones, esto es, información que se encuentra en posesión de aquél, que es precisamente sobre la que opera el derecho fundamental de acceso a la información.

113. Para este Tribunal Pleno es claro que el artículo combatido impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de que un servidor público proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa un hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas. Además, se estima que tal restricción afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información, ya que, en su enunciación, criminaliza la difusión de información que se encuentra en posesión de los servidores públicos y que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

114. Por lo anterior, debe verificarse que dicha restricción cumpla con las exigencias constitucionales precisadas hace unos momentos.

115. Debe estar prevista en ley. En primer lugar, se advierte que la restricción está establecida en una ley formal. El artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo corres-



pondiente por las autoridades competentes y fue publicado el dos de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

116. Fin legítimo. Asimismo, la norma persigue un fin legítimo, en tanto está orientada a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; la cual comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

117. En efecto, en el procedimiento legislativo de la norma impugnada, se resaltó que *"las redes de la delincuencia han optado por 'halconear'; un concepto que hace referencia a las actividades de acechar, vigilar, alertar o recolectar información, todo ello con el objetivo de facilitar la comisión de delitos, además de dificultar o incluso impedir el funcionamiento de la actividad de las instituciones de seguridad pública"*.⁴⁹

118. Derivado de ello, en el dictamen emitido por la Comisión de Justicia, se consideró que la importancia de la iniciativa correspondiente radica en que con las disposiciones pretendidas se contará con mayores herramientas para que quien lleve a cabo estas conductas, *"pretendiendo rebasar la seguridad pública"* sea sancionado.⁵⁰

119. Atendiendo a lo anterior y al contenido de la norma, puede advertirse que el objetivo de la medida en análisis es la seguridad pública.

120. A juicio de este Tribunal Pleno, tal objetivo se inserta dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados, relativos al "interés público" y

⁴⁹ "Dictamen que presenta la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional mediante la cual se reforma la denominación del capítulo I, título primero, sección tercera, para identificarse como "uso indebido información y colaboración delictiva", así como el primer párrafo del artículo 222-a, y se adiciona el artículo 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato", página 4.

⁵⁰ Ídem.



al "orden público" previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, y 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

121. Necesidad de la medida. No obstante el cumplimiento de las dos exigencias anteriores, este Tribunal Pleno considera que la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información; muy por el contrario, desborda por completo el interés que la justifica e interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio de los derechos en cuestión. Todo ello, como se verá, está relacionado, en el presente caso, con la violación del principio de taxatividad en las normas penales.

122. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que hay tres puntos principales a tomar en consideración y que generan que la norma no pase el test estricto de constitucionalidad: **1)** la referencia a la información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones; **2)** la previsión de que la conducta de proporcionar información debe ser para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para "entorpecer" el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, lo que constituye actos futuros e inciertos; y, **3)** que el tipo penal es abierto en cuanto establece que la información es para que se cometa cualquier hecho delictuoso (sin importar cuál) o para "entorpecer" el cumplimiento de diversas funciones, lo que constituye un concepto sumamente ambiguo.

A) Información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones

123. El artículo impugnado penaliza a cualquier servidor público que "*proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas*".



124. No obstante, la norma no explicita a qué tipo de información se refiere, por lo que debe entenderse que se encuentra referida a **cualquier información que todo servidor público posea en ejercicio de sus funciones**, es decir, incluyendo información que no se encuentre relacionada con la seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, lo cual se infiere no sólo por la falta de precisión de la norma impugnada en este aspecto, sino también porque la proporción de la información por parte de un integrante de alguna institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, configura una agravante, en términos del párrafo tercero del propio artículo 222-a impugnado.

125. Lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la información que debe proporcionarse por parte de las autoridades y, en consecuencia, de su conocimiento legítimo y oportuno por parte de las personas.

126. Para comprender el impacto de tal impresión, es necesario recordar que el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, establece que:

"Artículo. 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá



prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"...

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial." (énfasis añadido)

127. En dicho artículo se prevé con claridad que toda la información en posesión de autoridades –que es precisamente a la que se refiere la norma impugnada en cuanto sanciona la proporción de información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones– es pública y *"sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes"* y agrega que *"la ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial"*.

128. Sin embargo, también resulta claro que no toda la información que los servidores públicos *conozcan con motivo de sus funciones* puede ser restringida por el interés público, pues no toda pone en riesgo el orden público, los derechos de terceros, ni la seguridad pública.

129. Así pues, las autoridades están obligadas, por regla general, a proporcionar la información pública en su poder, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijen las leyes. Como se desprende del artículo 6o. constitucional, en la interpretación del derecho de acceso a la información debe prevalecer el principio de máxima publicidad, por lo que cuando se esté frente a alguna restricción es necesario que ésta se encuentre debidamente fundada y motivada.

130. En ese sentido, si bien la norma no establece expresamente que toda la información que los servidores públicos conozcan con motivo de sus funciones se considera reservada, lo cierto es que al sólo señalarse la *"información que conozca con motivo de sus funciones"* impide encuadrar adecuadamente el tipo de información que es susceptible de poner en riesgo el orden público, los derechos de terceros, o la seguridad pública, pues en realidad se penaliza la comunicación de cualquier información, cualquiera que sea ésta, siempre que



se estime que se hizo para que se cometiera cualquier hecho delictivo o para entorpecer las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

131. En efecto, como incluso fue reconocido por el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato,⁵¹ de la redacción del tipo penal en análisis se advierte que lo verdaderamente relevante o, dicho en otras palabras, lo que activa el *ius puniendi* del Estado, **no lo es el tipo de información proporcionada**, mucho menos si ésta es susceptible de poner en riesgo el orden público, los derechos de terceros, o la seguridad pública, sino la "intención" de proporcionarla.

132. De esta manera, toda vez que lo determinante para la actualización de la hipótesis delictiva lo es la intención de la comunicación de la información, y no de ésta en sí misma, resultaría irrelevante, en su caso, que su divulgación superara o no la prueba de daño, prevista en los artículos 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública y 61 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, pues del contenido de dichos preceptos se advierte que lo determinante para clasificar o reservar la información deriva de la naturaleza de la información y si ésta representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional.⁵²

⁵¹ En la foja 280 del expediente en que se actúa. Para pronta referencia, en el párrafo en el que se realiza la manifestación resaltada, se expuso que "... Las reformas al código citado, no restringe o inhibe el derecho humano de acceso a la información, ya que de ninguna manera prohíben la obtención de información como refiere la Comisión, debido a que el **punto total no se centra en el tipo de información que se obtenga y proporcione (razón por la cual no fue insertada en el tipo penal)**, sino que, con la información obtenida, haya la intención del sujeto activo para que se cometa un hecho delictivo o se entorpezcan las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas ..." (énfasis añadido)

⁵² **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y,

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."



133. Además, al sancionarse penalmente al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones, pudiendo ser ésta información pública, reservada o confidencial, se genera que será la autoridad ministerial o la judicial la que determine en cada caso la naturaleza de esa información, lo cual es inadmisibles a la luz del principio de taxatividad, y más grave aún, abre la puerta a penalizar la proporción de información que debe catalogarse como pública, siempre que se estime que se hizo con el propósito de que se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

134. No pasa inadvertido que en la exposición de motivos de la reforma impugnada, se sostuvo que por medio de la actividad denominada "halconeo", *"las redes del crimen organizado pretenden obtener **información privilegiada** con el fin de utilizarla para conocer y avisar a terceros la ubicación y movimientos de los operativos en su contra"*,⁵³ ni tampoco que el Poder Ejecutivo del Estado sostuvo en su informe que *"la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda y difusión de **información sensible y útil** en forma dolosa."*⁵⁴

135. Sin embargo, lo cierto es que, de la redacción del tipo penal en análisis, se desprende que se sancionará a todo servidor público por la proporción de información que conozca con motivo de sus funciones, esto es, sin que necesariamente se traduzca en información privilegiada, sensible o "útil".

136. De esta manera y al no especificarse de manera adecuada el tipo de información cuya comunicación será sancionable, en el caso se acredita el vicio

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato

"Artículo 61. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y,

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

⁵³ "Dictamen que presenta la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional mediante la cual se reforma la denominación del capítulo I, título primero, sección tercera, para identificarse como "uso indebido información y colaboración delictiva", así como el primer párrafo del artículo 222-a, y se adiciona el artículo 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato", página 4.

⁵⁴ En la foja 121 del expediente en que se actúa.



detectado en los precedentes mencionados, pues en ellos, la invalidez de las normas impugnadas reposó, entre otras razones, por no especificarse el tipo de información protegida.

B) Intención o propósito de la conducta

137. Por otra parte, como ya se ha resaltado, la norma sanciona al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones "*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.*"

138. Sobre este elemento, conviene resaltar lo expuesto por la Primera Sala al resolver los amparos en revisión 492/2014 y 482/2014, en los que se determinó la inconstitucionalidad de un tipo penal que sancionaba la obtención y proporción de información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el **propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero**,⁵⁵ así como lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez de un artículo que sancionaba la obtención y comunicación de información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal **sin un fin lícito**.⁵⁶

⁵⁵ Para pronta referencia, se inserta de nueva cuenta el contenido del precepto del Código Penal para el Estado de Chiapas, que fue analizado por la Primera Sala.

"Artículo 398 Bis. Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas **con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero**, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo. ..." (énfasis añadido)

⁵⁶ Para pronta referencia, se inserta de nueva cuenta el contenido del precepto del Código Penal para el Estado de Veracruz que fue analizado por el Tribunal Pleno.

"Artículo 371. Comete el delito contra las instituciones de seguridad pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas unidades de medida y actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

"...

"II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a **obtener y comunicar, sin un fin lícito, información** a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal; ..." (énfasis añadido)



139. En ambos asuntos, y bajo las mismas consideraciones, se consideró que el elemento subjetivo de los tipos penales, respectivamente, trataba sobre intenciones y actos futuros e inciertos, al momento en que se lleva a cabo la obtención de la información, para su posterior difusión a cualquier persona.

140. Además, se estimó necesario recordar que la labor periodística implica, justamente, buscar, obtener y difundir información, por lo que si esa información es utilizada para la comisión de un delito –en los asuntos de la Primera Sala– o para la realización fin ilícito –en el analizado por el Tribunal Pleno– no basta con probar que el conocimiento de dicha información tuvo una consecuencia actual en la comisión de aquella finalidad, ya que el flujo de información de interés público es, por naturaleza, de acceso a todas las personas. Por tanto, se consideró que **tipificar la "finalidad" de que la información sea usada por alguien para la comisión de un delito o de un ilícito no sólo constituye una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación**, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, en el centro del cual se encuentran los periodistas.

141. Ahora bien, no se deja de advertir que en este caso el sujeto activo del delito lo sería un servidor público; sin embargo, existen similitudes que generan que los razonamientos expuestos en dichos precedentes sean aplicables al presente, ya que el elemento subjetivo del tipo penal, consistente en que la proporción de información sea "*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas*" también trata sobre **actos futuros e inciertos al momento en que el servidor público proporciona la información**; conducta que, como se dijo, es una obligación que deriva propiamente del derecho de acceso a la información y libertad de expresión, de cuyo cumplimiento depende en gran medida el ejercicio efectivo de ellos, entre muchos otros derechos y, en última instancia, la materialización de una verdadera democracia.

142. En ese sentido se ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en múltiples casos, como en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*,⁵⁷ en el que se expuso lo siguiente:

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*).



"...

"79. La Carta Democrática Interamericana destaca en su artículo 4, la importancia de 'la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa' como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Asimismo, en su artículo 6, la Carta afirma que '[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [... es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia', por lo que invita a los Estados Parte a '[p]romover y fomentar diversas formas de participación [ciudadana]'

"...

"84. Este tribunal ha expresado que '[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la convención forma parte', y constituye 'un <principio> reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano'. La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que **el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.**

"...

"86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por **los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales**, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.



"87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad ..." (énfasis añadido)

143. De esta manera, y tomando en cuenta que el artículo 6o. de la Constitución Federal, establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal es pública, **no es posible determinar la motivación subjetiva que pueda tener el sujeto de que, en un futuro, se cometa un hecho delictuoso o se entorpezca el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas**, pues la información en posesión de los sujetos obligados, por naturaleza, es pública y de acceso a todas las personas.

144. Por tanto, tipificar esa "*finalidad*" o "*intención*" de que la información sea proporcionada para que **en el futuro** se cometa un hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, no sólo constituye una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada para el acceso a la información por parte de todas las personas.

C) Indeterminación de delitos y ambigüedad del concepto "entorpecimiento" del cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas

145. Sobre este elemento hay un aspecto adicional que tanto la Primera Sala como el Tribunal Pleno, en los asuntos recién señalados, resaltaron.



146. La Primera Sala estimó que al señalarse por la norma analizada que el propósito de la conducta debía ser "*evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero*" la convertía en un tipo penal abierto, pues no se hacía distinción alguna sobre la gravedad del delito o de la actividad delictiva y lo que implicaría "el absurdo de que con el halconeo se fomentaría el apoyo a cualquier tipo de delito, aun aquellos de la menor cuantía y penalidad."

147. En la misma lógica, en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, el Tribunal Pleno estimó que la sola referencia a que la obtención y comunicación de la información debía realizarse "*sin una finalidad lícita*", sin hacer distinción alguna sobre el tipo de acto ilícito o sobre su gravedad, generaba que el tipo penal fuera abierto, pues en ese término en realidad pueden incluirse un gran número de actos que no necesariamente merezcan el reproche penal del Estado.

148. Tomando lo anterior como sustento, esta Suprema Corte considera que la sola referencia que se hace en la norma impugnada de que la proporción de la información se haga para que se cometa "**cualquier**" **hecho delictivo o para "entorpecer" el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas**, la convierte en un tipo penal abierto, pues no se distingue entre la gravedad de los hechos delictivos y mucho menos se precisa qué debe entenderse por "entorpecimiento" de funciones.

149. Sobre eso último, conviene recordar que en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, se estimó que la porción normativa que indicaba "*que impida y obstaculice la adecuada ejecución*" de diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, está conformada por diversos conceptos sumamente ambiguos y abstractos, propiciando a la arbitrariedad en su aplicación; lo cual se actualiza en el caso, pues puede variar, dependiendo del criterio discrecional de cada autoridad ministerial o judicial, hasta qué grado puede entenderse como "entorpecido" el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.



150. Pero más aún, en este caso, y contrario a lo que manifiesta de manera recurrente el Poder Ejecutivo del Estado –quien insiste que las conductas "*sólo serán reprochables hasta en tanto dicho entorpecimiento o hecho delictuoso se genere*"–,⁵⁸ para la actualización de la hipótesis delictiva ni siquiera se exige acreditar que, con motivo de la información proporcionada, en efecto se cometió un hecho delictivo o se entorpeció el cumplimiento de las funciones aludidas, lo cual continúa propiciando un ambiente de incertidumbre y abriendo la puerta a penalizar la proporción de información pública que, pese a no haber ocasionado ningún daño o afectación, a juicio de la autoridad ministerial y, en su caso, de la autoridad judicial, se haya realizado con la intención de que en el futuro se cometiera "cualquier" delito, sin importar su gravedad, o para que se "entorpecieran" las funciones en la materia, pudiendo englobar en dicho concepto un sinnúmero de conductas que no necesariamente merecen el reproche penal del Estado.

151. Así, en este caso, otro vicio de inconstitucionalidad que se detecta en el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, siguiendo lo expuesto en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, lo constituye el hecho de que no se especifica el daño que debe producirse.

152. Pero además, y sin dejar de tomar en cuenta que el objeto material del tipo penal es, en realidad, la información de cualquier tipo, debe tomarse en cuenta que toda la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de **interés público**, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos,⁵⁹ por lo que en el marco de tales investigaciones, la proporción de información relacionada con las actividades desempeñadas en ejercicio de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, podría sin duda constituir una

⁵⁸ Entre otras, tal manifestación se aprecia en la foja 117 del expediente en que se actúa.

⁵⁹ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.". Registro digital: 2003632, Primera Sala, 10a. Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 551.



verdadera obligación para el servidor público, a fin de hacer efectivos los derechos de acceso a la información y libertad de expresión.

153. Por ese motivo, no puede excluirse, así sin más, la posibilidad de que quizás por el conocimiento público y legítimo de determinada información pudieran "entorpecerse" en menor o mayor medida las funciones de las instituciones de seguridad pública, de procuración o impartición de justicia, así como de ejecución de penas; no obstante, es de reiterarse el criterio consolidado de este Tribunal Constitucional, relativo a que en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la libertad de expresión y, por tanto, también del derecho de acceso a la información, que el riesgo de una restricción general de dichos derechos.

154. Aunado a todo lo anterior, este Tribunal Pleno observa que si bien lo que se busca proteger es la seguridad pública y, de conformidad con el propio artículo, que los servidores públicos no proporcionen información para que se cometan delitos o para entorpecer las distintas funciones en la materia, lo cierto es que dichas conductas pueden ser perseguidas con otros tipos penales ya existentes al ser cómplices, coautores o estar coludidos en la comisión de distintos delitos.

155. A manera de ejemplo, en el Código Penal del Estado de Guanajuato, se tipifica el delito de **revelación de secretos**,⁶⁰ el cual se actualiza cuando una persona, en perjuicio de otra, revele algún secreto o comunicación reservada que haya conocido con motivo de su profesión, cargo, empleo u oficio.

156. Asimismo, en el título que regula los "Delitos por hechos de corrupción" se tipifica el delito de **abuso de autoridad**,⁶¹ en el que se sanciona al servidor público que, de manera dolosa y con motivo de sus funciones, exceda el límite

⁶⁰ "Artículo 229. A quien con perjuicio de otro revele algún secreto o comunicación reservada que haya conocido con motivo de su profesión, cargo, empleo u oficio, se le aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cinco a cuarenta días multa y en su caso suspensión de un mes a un año. ..."

⁶¹ "Artículo 253. Al servidor público que dolosamente, con motivo de sus funciones exceda el límite de sus potestades o atribuciones, en detrimento de un particular o de la función pública, se le impondrá de dos a ocho años de prisión y de veinte a ochenta días multa."



de sus potestades o atribuciones, en detrimento de un particular o de la función pública; así como el delito de ***ejercicio ilícito del servicio público***,⁶² el cual se actualiza, entre otros supuestos, cuando el servidor público, por sí o por interpósita persona, proporcione, filtre, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que sea reservada o confidencial y se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

157. También conviene resaltar que en el título que prevé los "Delitos contra la procuración y administración de justicia" se tipifica el ***encubrimiento***,⁶³ el cual sanciona a quien "teniendo conocimiento de la comisión de un delito y sin concierto previo ayude al agente a eludir la acción de la autoridad o entorpezca la investigación" y, de manera específica, se señala una agravante para el caso de que en dichos actos participe algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, investigación o persecución de un delito, aplicación o ejecución de sanciones respecto de delitos.

158. Todo lo anterior, además, sin perjuicio de las reglas de autoría y participación prevista en el capítulo III del título segundo del libro primero del Código Penal del Estado de Guanajuato.⁶⁴

⁶² **Artículo 253-a.** Comete el delito de ejercicio ilícito del servicio público, el servidor público que: "I. Por sí o por interpósita persona, proporcione, filtre, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que sea reservada o confidencial y se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión. ..."

⁶³ **Artículo 274.** A quien teniendo conocimiento de la comisión de un delito y sin concierto previo ayude al agente a eludir la acción de la autoridad o entorpezca la investigación, se le aplicará de seis meses a cinco años de prisión y de cinco a cincuenta días multa.

"Si en los actos mencionados participa algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, investigación o persecución del delito; aplicación o ejecución de sanciones respecto de delitos, se le sancionará con dos a ocho a años de prisión y de veinte a ochenta días multa, la destitución del cargo y con inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un período igual al de la pena de prisión."

⁶⁴ **Capítulo III**

Autoría y participación

Artículo 20. Es autor del delito quien lo realiza por sí, por medio de otro que actúa sin incurrir en delito o con varios en común.

"Es participe quien sea instigador o cómplice.



159. Por lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato es inconstitucional, pues la enunciación de la información a la que hace referencia dicho precepto, constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la información que debe ser proporcionada a las personas.

160. En suma, derivado de las imprecisiones detectadas, la norma impugnada genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información pueda ser proporcionada y, en consecuencia, que pueda ser objeto del debate público, lo cual sin duda alguna interfiere en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información. Ello, pues al castigar una conducta exigida constitucionalmente –*la proporción de información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones, es decir, información en su posesión*– podría propiciar, por el miedo del servidor público a ser sancionado, un incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 6o. constitucional o, en su caso, una dilación injustificada en la entrega de la información.

161. Este Pleno estima, en consecuencia, que la limitación impugnada impacta en el ejercicio del derecho de acceso a la información y libertad de expresión, pues se trata de una medida amplia que interfiere con el ejercicio legítimo tales derechos. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que "si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información ... se está limitando indebidamente a ambos derechos".⁶⁵

"La punibilidad aplicable al autor podrá agravarse hasta un tercio, cuando realice el delito por medio de un menor de dieciséis años o de una persona incapaz."

Artículo 21. Es instigador quien dolosamente determina a otro a la comisión dolosa de un delito. Al instigador se le aplicará la punibilidad establecida para el autor, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 24 a 26."

Artículo 22. Es cómplice quién dolosamente presta ayuda a otro a la comisión dolosa de un delito.

"Cuando se contribuya con ayuda posterior al delito, sólo habrá complicidad si fue convenida con anterioridad.

"La punibilidad aplicable al cómplice será de cuatro quintos del mínimo a cuatro quintos del máximo de la sanción señalada para el autor, sin perjuicio de lo establecido por los artículos 24 a 26. ..."

⁶⁵ Acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil dos mil trece.



162. Además, este Tribunal Pleno estima que el artículo analizado es la medida más lesiva, al sancionarse con la privación de libertad, pues tiene la intención de castigar una conducta exigida constitucionalmente –*la proporción de información en manos de los servidores públicos*– y la cual sin duda tiene un impacto directo en la búsqueda y comunicación de información que por su propia naturaleza es de interés social, por lo que contraviene el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. Si, por el contrario, lo que el artículo pretendía es penar la ayuda o colaboración en la comisión de ciertos delitos por parte de los servidores públicos, lo cierto es que, como se expuso, ya existen ciertos tipos penales que sancionan tal conducta.

163. En definitiva, este Tribunal Pleno estima que la norma en análisis no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos que fueron detectados, pues por la manera en la que está redactada, termina por abarcar conductas no reprochables y que en realidad se traducen en el cumplimiento de uno de los presupuestos básicos para el goce y ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, hecha valer por la promovente en su demanda.

164. En consecuencia, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, porque todas las deficiencias de la medida legislativa, identificadas y ahora acumuladas, permiten a esta Suprema Corte llegar a la conclusión central de esta ejecutoria: **el tipo penal no cumple con el principio de taxatividad**, actualizando los vicios de validez constitucional que preocupan a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

165. Conforme a lo expuesto, se concluye que el tipo penal es **sobreinclusivo**, pues no delimita de manera adecuada la comunicación de la información prohibida por el legislador, en atención a los fines legítimos buscados, con lo cual se constatan los dos vicios precisados en el estándar establecido en el capítulo anterior:

a) El artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, al no satisfacer el principio de taxatividad, genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información, pues los servidores públicos, al no tener certeza sobre



el tipo de información que pueden proporcionar, podrían tener incentivos para preventivamente no hacerlo, por el miedo de resultar penalizado. Como se dijo, en ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de certeza se genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados, como la falta de precisión de la información protegida; la ambigüedad en la intención, pues escapa de su poder lo que la autoridad ministerial y/o judicial tomará en cuenta para tener por acreditado que la información proporcionada fue para que en el futuro se cometiera "cualquier" hecho delictivo o para "entorpecer" el cumplimiento de las distintas funciones en materia de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, tomando en cuenta que ni siquiera se exige que dichas consecuencias se generen. Además, también escapa de su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que proporciona, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de ello para cometer un delito, o bien, para "entorpecer" las funciones señaladas.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad del precepto impugnado genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de información cuya comunicación debería estar prohibida en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir la proporción de información que, a su juicio, no deba ser pública o proporcionada.

166. En virtud de lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 29/2011, 11/2013, 9/2014, 115/2015, 149/2017, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, así como los amparos en revisión 492/2014 y 484/2014.

VI.3. Estudio del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato

167. El concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 222-b del Código Penal del Estado de



Guanajuato resulta **fundado**, por lo que debe declararse su invalidez. Si bien dicha invalidez se sustenta en consideraciones similares, mas no idénticas a las sustentadas en el apartado anterior, éstas deben de ser nuevamente expuestas a fin de justificar la decisión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

168. El precepto en comento establece lo siguiente:

"**Artículo 222-b.** A quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le impondrá prisión de dos a siete años y de veinte a setenta días de multa.

"La pena se aumentará hasta en una mitad del máximo cuando:

"I. Sea cometido por exintegrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, además se impondrá inhabilitación para desempeñar cargo público hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

"II. Sea cometido a través de menores de dieciocho años o incapaces.

"III. Utilice equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

55. "Si el hecho delictuoso se llega a actualizar, se aplicarán las reglas del capítulo IV del título segundo del libro primero de este código."

169. El tipo penal en análisis sanciona a quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, para que se cometa cualquier hecho



delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

170. De lo anterior se desprende que el tipo penal previsto en el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, contiene como verbo rector realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información, lo que implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de la información. Además, el objeto material del delito se refiere a información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, por lo que se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto del cual opera el derecho de acceso a la información.

171. Para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo impugnado impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de realizar cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

172. Corroborar lo anterior hecho de que el artículo describe como conducta el núcleo central del derecho a la información: el obtener y comunicar información, lo que necesariamente incluye también su búsqueda. En específico, es importante destacar que la Corte Interamericana ha destacado que "*quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás ...*".⁶⁶

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Fonvecchia y D'Amico Vs. Argentina*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238. párr. 42. Ver también *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, y *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 109.



173. Por lo anterior, debe verificarse que dicha restricción cumpla con las exigencias constitucionales precisadas en el parámetro de regularidad constitucional.

174. Debe estar prevista en ley. El presente requisito se colma en tanto que el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente por las autoridades competentes y fue publicado el dos de agosto de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

175. Fin legítimo. Asimismo, tal y como se consideró en relación con el artículo previamente analizado, la norma persigue un fin legítimo, en tanto está orientada a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional, como la función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; la cual comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

176. Tomando en cuenta ello y lo manifestado en el procedimiento legislativo de su creación –lo cual fue resaltado en el apartado anterior– se estima que el objetivo relativo a la seguridad pública se inserta dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados, relativos al "interés público" y al "orden público" previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal y 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

177. Necesidad de la medida. No obstante el cumplimiento de las dos exigencias anteriores, este Tribunal Pleno considera que la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, **pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información;** muy por el contrario, desborda por completo el interés que la justifica e interfiere



innecesariamente en el efectivo ejercicio de los derechos en cuestión. Todo ello, como se verá, está relacionado, en el presente caso, con la violación del principio de taxatividad en las normas penales.

178. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que, de nueva cuenta, hay tres puntos principales a tomar en consideración y que generan que la norma no pase el test estricto de constitucionalidad: **1)** la referencia a la información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas; **2)** la previsión de que el propósito de la conducta es que la obtención y comunicación de la información sea para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para "entorpecer" el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, lo que constituye actos futuros e inciertos; y, **3)** que el tipo penal es abierto en cuanto establece que la información es para que se cometa cualquier hecho delictuoso (sin importar cuál) o para "entorpecer" el cumplimiento de diversas funciones, lo que constituye un concepto sumamente ambiguo.

A) Información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas

179. El artículo impugnado penaliza a quien realice actos tendentes a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas; sin embargo, la norma no explicita a qué tipo de información se refiere, lo que impone una barrera absoluta al tipo de información que se obtiene y proporciona.

180. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la enunciación relacionada con el tipo de información a la que hace referencia el tipo penal impugnado constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información que se encuentra en poder de los servidores públicos referidos y los cuales se encuentran obligados a proporcionarla, salvo aquella que sea



reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos en que fijen las leyes.

181. En efecto, si bien en el artículo 6o. constitucional, se prevé como posibilidad de reserva de la información cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública (lo que se engloba en las categorías de interés público y orden público) lo cierto es que no toda la información relacionada con actividades de los servidores públicos señalados –*particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos*– puede ser restringida por el interés público, pues no toda pone en riesgo el orden público, los derechos de terceros, ni la seguridad pública.

182. En ese sentido, penalizar cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información de las actividades de los servidores de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, es una conducta que en nada pone en riesgo el bien jurídico tutelado por la norma penal en análisis, sino que se encuentra de lleno en el ámbito protegido por el derecho de acceso a la información.

183. De esta manera, al sancionarse cualquier acto tendente a obtener y proporcionar **información de cualquier tipo** (pública, reservada o confidencial) sobre las actividades de los servidores de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, y no únicamente aquella privilegiada, sensible o "útil" –como se estimó, respectivamente, en su procedimiento legislativo de creación y por parte del Poder Ejecutivo del Estado al rendir su informe– se traduce en que será la autoridad ministerial o, en su caso, la judicial la que determine en cada caso la naturaleza de esa información.

184. Todo ello impide a cualquier persona, incluido a un periodista, a que pueda discernir *ex ante* su actuar al buscar y comunicar información, pues ante la indeterminación de la norma es imposible saber, en los hechos, qué tipo de información es reservada o confidencial y cuáles serán los criterios para llegar a dicha conclusión; y más grave aún, abre la puerta a penalizar la obtención y



proporción de información que debe catalogarse como pública, siempre que se estime que se hizo con el propósito de que en un futuro se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

B) Intención o propósito de la conducta

185. En el caso debe recordarse que, al igual que en la disposición analizada en el apartado anterior, en el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, no sólo se sanciona a quien realice actos tendentes a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, sino que exige que ello sea "*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.*"

186. No obstante, es de reiterarse que, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el elemento subjetivo del tipo penal trata sobre **intenciones y actos futuros e inciertos**, al momento en que se lleva a cabo la obtención de la información, para su posterior difusión. Además, como se ha expuesto en los precedentes ya señalados, la labor periodística implica, justamente, buscar, obtener y difundir información, por lo que **no es posible determinar la motivación subjetiva que pueda tener el sujeto de que, en un futuro, se cometa o un hecho delictuoso o se entorpezca el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas**, pues el flujo de información de interés público es, por naturaleza, de acceso a todas las personas.

187. Por tanto, tipificar la "*finalidad*" de que el acto tendente a obtener y proporcionar información sea para que **en el futuro** se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de las funciones señaladas por el tipo penal, no sólo constituye una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, en el centro del cual se encuentran los periodistas.



C) Indeterminación de delitos y ambigüedad del concepto "entorpecimiento" del cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas

188. Por último, también debe sostenerse, como se hizo en el apartado anterior, que la sola referencia que se hace en la norma de que los actos tendentes a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas sea para que se cometa **"cualquier" hecho delictivo o para "entorpecer" el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas**, la convierte en un tipo penal abierto, pues no se distingue entre la gravedad de los delitos y mucho menos se precisa qué debe entenderse por "entorpecimiento" de funciones.

189. Además, tomando en cuenta que, contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo, para la actualización de la hipótesis delictiva no se exige que se cometa algún delito o que se "entorpezcan" las funciones aludidas, se abre la puerta a penalizar a una persona que, en ejercicio legítimo de su derecho de acceso a la información y libertad de expresión, obtenga y proporcione información pública y que, a juicio de la autoridad ministerial o judicial, se haya realizado con la intención de que en el futuro se cometiera "cualquier" delito, sin importar su gravedad, o para que se "entorpecieran" las funciones en la materia, pudiendo englobar en dicho concepto un sinnúmero de conductas que no necesariamente merecen el reproche penal del Estado.

190. En el caso, derivado de esta imprecisión, la norma impugnada hace imposible, en los hechos, que una persona que realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos señalados por la norma sepa, *ex ante*, qué tipo de elementos serán tomados en cuenta por las autoridades para determinar si dicha conducta tuvo como finalidad que en el futuro se cometiera un delito o que se entorpecieran distintas funciones públicas, y todo lo cual genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información sea objeto de debate



público, lo que sin duda alguna interfiere en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información.

191. Derivado de ello, se actualiza un vicio adicional, consistente en que no se especificó el daño que debe producirse.

192. Por último, también conviene reiterar que en el Código Penal ya se regula el delito de encubrimiento,⁶⁷ en el que, su tipo básico, sanciona a cualquier persona que teniendo conocimiento de la comisión de un delito y sin concierto previo ayude al agente a eludir la acción de la autoridad o entorpezca la investigación. Ello, también, sin perjuicio de las reglas de autoría y participación previstas en el código impugnado.⁶⁸

193. Derivado de las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno estima que, en relación con los tres puntos antes analizados, el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, es inconstitucional, pues la enunciación de la información a la que hace referencia dicho precepto, constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información, porque impide que los ciudadanos tengan certeza sobre el debate público en el que pueden participar.

194. Así pues, este Tribunal Pleno observa que, para combatir el problema detectado, el legislador decidió eliminar la posibilidad de discusión pública sobre el tema, lo que lo torna inconstitucional, pues el espacio sobre inclusivo de la norma,⁶⁹ redundando negativamente en el goce de derechos humanos centrales para el modelo de estado constitucional de derecho, como lo es el derecho a la información y a la libertad de expresión.

195. Asimismo, como fue estimado en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, la norma impug-

⁶⁷ Transcrito en la nota a pie 60.

⁶⁸ Transcrito en la nota a pie 61.

⁶⁹ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Al respecto ver, *inter alia*, *Houston v. Hill*, 482 US 451 (1987); *Board of Airport Commissioners v. Jews for Jesus*, 482, US 569 (1987), *Breard v. City of Alexandria*, 341 US 622 (1951); *Ladue v. Galilleo*, 512 US 43 (1994).



nada **tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico**. Al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública, sin poder saber *a priori* si dicha información es considerada reservada o confidencial, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma son los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar y difundir información sobre temas de interés público para ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

196. Además, este Tribunal Pleno estima que el artículo analizado es la medida más lesiva, al sancionarse con la privación de libertad, pues tiene la intención de castigar una conducta protegida constitucionalmente *–la obtención y comunicación de información–* en un ámbito material que conforma un discurso protegido de manera cualificada por el parámetro de regularidad constitucional de acceso a la información y libertad de expresión. Dicha norma tiene un impacto en la búsqueda de información, que por su propia naturaleza es de interés social, por lo que contraviene el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. Si, por el contrario, lo que el artículo pretendía es penar la ayuda o colaboración en la comisión de ciertos delitos, lo cierto es que, como se expuso, ya existen ciertos tipos penales que sancionan tal conducta.

197. En definitiva, este Tribunal Pleno estima que la norma en análisis no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos que fueron detectados, pues por la manera en la que está redactada, termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, hecha valer por la promovente en su demanda.

198. En consecuencia, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, porque todas las deficiencias de la medida legislativa, identificadas y ahora acumuladas, permiten a esta Suprema Corte llegar a la conclusión central de esta ejecutoria: **el tipo penal no cumple con el principio de taxatividad**, actualizando los vicios de validez constitucional que preocupan a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.



199. Conforme a lo expuesto, se concluye que el tipo penal es **sobreinclusivo**, pues no delimita el tipo de discurso o acción comunicativa prohibido por el legislador, en atención a los fines legítimos buscados, con lo cual se constatan los dos vicios precisados en el estándar establecido en el capítulo anterior:

a) El artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, al no satisfacer el principio de taxatividad, genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información, pues las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, tienen incentivos para preventivamente no participar totalmente en dicha actividad comunicativa, por el miedo de resultar penalizadas. Como se dijo, en ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de certeza se genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados, como la falta de precisión de la información protegida; la ambigüedad en la intención, pues escapa de su poder lo que la autoridad ministerial y/o judicial tomará en cuenta para tener por acreditado que la información proporcionada fue para que en el futuro se cometiera "cualquier" hecho delictivo o para "entorpecer" el cumplimiento de las distintas funciones en materia de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, tomando en cuenta que ni siquiera se exige que dichas consecuencias se generen. Además, también escapa de su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que proporciona, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de ello para cometer un delito, o bien, para "entorpecer" las funciones señaladas.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad del precepto impugnado genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular. En otras palabras, la norma penal no impide la calificación auto-interesada de



la autoridad de que cierta información de seguridad pública deba calificarse o no como reservada o confidencial, lo que se acentúa, en el caso concreto, porque dicha calificación, no necesariamente es puesta al conocimiento *ex ante* del periodista, quien debe adivinar por sí mismo la decisión de la autoridad de clasificación de la información que pretende comunicar a la población.

200. Por lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.

201. Las consideraciones expuestas en este apartado VI no son obligatorias, al no haberse aprobado por, al menos, mayoría de ocho votos. Lo anterior, toda vez que, si bien existió unanimidad de diez votos a favor de la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández se separaron de consideraciones.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019

VII. EFECTOS

202. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

203. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el considerando anterior, se declara la **invalidez** de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.

204. Extensión de efectos de invalidez: Atendiendo a la solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se precisa que en el caso no



existe norma alguna sobre la que deba extenderse la invalidez de los artículos impugnados.

205. Retroactividad: La declaratoria de invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, tendrá efectos retroactivos a partir del tres de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el "Decreto Número 93, que emite la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Guanajuato".⁷⁰

206. Además, debe aclararse que en la especie no procede decretar, como se ha hecho en otros asuntos, que los operadores jurídicos serán los encargados de decidir y resolver los efectos de esa retroactividad en cada caso concreto, pues en este caso se declaró la invalidez de normas que prevén tipos penales, sobre lo cual no hay margen de actuación para los operadores jurídicos. Los efectos del fallo son la inconstitucionalidad con retroactividad.⁷¹

207. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez: La presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato.

208. Notificaciones: Por último, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y al de Apelación de dicho Circuito, así como a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.

⁷⁰ En términos del artículo único transitorio del decreto de referencia, que establece: **Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato."

⁷¹ Mismas consideraciones fueron sustentadas al resolver, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 110/2019, resuelta en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos en cuanto a los efectos.



VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, reformado y adicionados mediante el Decreto Número 93, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve, en términos del apartado VI de esta sentencia.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus **efectos retroactivos** al tres de agosto de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y al de Apelación de dicho Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra del análisis del nuevo acto legislativo.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que 1) La declaratoria



de invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, tendrá efectos retroactivos a partir del tres de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 93, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del referido Código Penal; 2) La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Guanajuato, y 3) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y al de Apelación de dicho Circuito, así como a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

En virtud de que el equipo de cómputo de la señora Ministra Ortiz Ahlf presentó un problema de conexión, dejó de participar en esta sesión a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión pública de seis de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada, en la que se declaró la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

Si bien coincido con las consideraciones fundamentales del fallo (que invalidó tipos penales que sancionaban conductas conocidas como "halconeo"), a través del presente, me apartaré de un aspecto que rigió el sentido de la decisión.

No comparto los párrafos 45 a 50, que describen la metodología para resolver la problemática del asunto.

Desde mi perspectiva, los parámetros de taxatividad y de acceso a la información deben desarrollarse diferenciadamente; no de manera interrelacionada, como hace la sentencia.

Para mí, en primer lugar, procedería desarrollar los referentes normativos que imponen al legislador penal la exigencia de formular tipos penales claros, es decir, el parámetro de taxatividad y, subsidiariamente –si y sólo si–, la medida cumpliera con ese estándar, podría proseguirse a valorarla conforme al diverso parámetro en materia de libertad de expresión y acceso a la información.

Esta metodología visibiliza la importancia de verificar si los tipos penales impugnados son claros, como condición para examinar su validez en el contexto del ejercicio de otros derechos humanos, como el de acceso a la información; además, de esa forma se busca respetar la justa dimensión de cada uno de esos dos estándares.

Lo anterior me lleva a sostener, como una razón invalidante adicional a las expresadas en la sentencia, que los tipos penales impugnados representan una peligrosa interferencia contra el periodismo ciudadano.

Es así porque, a mi juicio, la amenaza desmedida de sanciones penales sobre las actividades cotidianas de deliberación pública –de la que da cuenta el fallo– puede proyectarse fácilmente con medidas como la invalidada sobre las nuevas



tecnologías de la información, obstruyendo no solamente la difusión, sino la misma creación de contenidos de interés, por parte de la ciudadanía.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la acción de inconstitucionalidad 94/2019.

I. Antecedentes

1. En la sesión de seis de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual solicitó la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto Número 93 en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

II. Razones de la sentencia

2. En el considerando sexto de la sentencia, se declaró la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, al considerar fundados los conceptos de validez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

3. Respecto al artículo 222-a, la resolución hace referencia a diversos precedentes en los cuales el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha analizado la regularidad constitucional de tipos penales que buscaban regular la denominada actividad de "halconeo".

4. Así, se determinó que el artículo combatido impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de que un servidor público proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa un hecho delictuoso, o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.



5. Además, se estimó que tal restricción afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. Dicho precepto, se afirma, criminaliza la difusión de información que se encuentra en posesión de los servidores públicos y que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. De esta forma, si bien la restricción cumple con los dos primeros estándares exigidos por el escrutinio estricto de constitucionalidad, pues está prevista en un acto formal y materialmente legislativo, y persigue un fin legítimo, lo cierto es que no cumple con el requisito de ser necesaria en una sociedad democrática, pues está muy lejos de ser la que en menor medida restringe la libertad de expresión y acceso a la información.
7. Por otro lado, tampoco se especifica el tipo de información a obtener y divulgar, ya que se castiga al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones, lo cual genera que en dicho tipo penal también se incluya aquella que, en términos del artículo 6o. constitucional, debe ser pública.
8. Por otro lado, en la sentencia se señala que tipificar que la finalidad o intención de que la información sea proporcionada para que, en el futuro, se cometa un hecho delictuoso para entorpecer el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, trata sobre actos futuros e inciertos al momento en que el servidor público proporcione la información, además de ser una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación que obstaculiza e impone requisitos de entrada para el acceso a la información por parte de todas las personas.
9. Finalmente, se consideró que la sola referencia que se hace en la norma impugnada de que la proporción de información se haga para que se cometa cualquier hecho delictivo o para entorpecer el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, no hace distinción entre la gravedad de los hechos delictivos y mucho menos precisa qué debe entenderse por "entorpecimiento de funciones".
10. Ahora bien, en lo que respecta al diverso artículo 222-b impugnado, se resolvió que dicho numeral también impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de realizar cualquier acto tendiente a obtener y



proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración, administración de justicia o ejecución de penas, conductas que incluye la búsqueda de información.

11. Se determinó que dicha restricción, igualmente, no satisface el requisito de ser necesaria en una sociedad democrática, ya que, además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, está muy lejos de ser la que, en menor escala, restrinja la libertad de expresión y acceso a la información; todo lo cual se encuentra relacionado con la vulneración al principio de taxatividad.
12. En primer lugar, se resolvió que la norma no especifica adecuadamente el tipo de información a obtener y proporcionar, pues si bien se hace referencia a la información sobre actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, lo cierto es que dicha información en términos del artículo 6o. constitucional, por regla general, debe ser pública.
13. En segundo lugar, la resolución establece que el propósito de la conducta es que el acto tendiente a obtener y proporcionar información debe ser para que se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de dichas funciones, lo cual, además, constituye actos futuros e inciertos y convierte al tipo penal en un delito de tipificación vaga e imprecisa, de imposible comprobación, obstaculizando e imponiendo requisitos de entrada al debate público.
14. En tercer lugar, y de forma semejante al artículo 222-a, se determina que la norma tampoco distingue entre la gravedad de los delitos y, mucho menos, precisa qué debe entenderse por entorpecimiento de funciones. Asimismo, se estimó que la norma tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población, como es el gremio periodístico.
15. Así, derivado de tal imprecisión, dice la ejecutoria, ser torna imposible, en los hechos, el que una persona que realice cualquier acto tendiente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos señalados tenga conocimiento, previamente, qué tipo de elementos serán tomados en cuenta por las autoridades para determinar si esa conducta tuvo como finalidad que en el futuro se cometa un delito o para entorpecer distintas funciones públicas. Todo lo cual genera un efecto intimidatorio, que podría impedir el debate público, lo que interfiere en el ejercicio legítimo de libertad de expresión y de acceso a la información.



16. Por todo lo anterior, se determinó declarar la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.
- III. Razones de la concurrencia
17. Si bien, emití mi voto con el sentido de la ejecutoria, formulo la presente concurrencia para dejar a salvo mi posición respecto a las razones que sustentan la invalidez decretada.
18. Con relación al contenido del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.
19. A diferencia de las razones de mi voto en las acciones de inconstitucionalidad 110/2019 y 59/2021 y su acumulada 66/2021, en donde se abordó el tema de la violación al derecho a la libertad de expresión y que se analizaron hipótesis delictivas del llamado "halconeo", considero que, en este caso, el elemento que establece el precepto impugnado "o información que conozca con motivo de sus funciones", resulta ambiguo.
20. Dicho elemento abre un abanico de posibilidades respecto a qué tipo de acción comunicativa, en concreto, puede tener por efecto generar consecuencias ilícitas asociadas a la norma analizada, esto es, el servidor público no podría controlar si la información que proporciona es para que se cometa algún hecho delictuoso, o bien, para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
21. De igual manera, el tipo penal no señala de forma clara a qué tipo de información se refiere al señalar, que es aquella que el servidor público conozca con motivo de sus funciones.
22. Como lo destacó la promovente, ello puede tener como consecuencia una obstrucción a priori de la información que las autoridades mismas deben proporcionar en los términos establecidos en el artículo 6o. constitucional y, en consecuencia, de su conocimiento legítimo y oportuno por parte de las personas.
23. Lo anterior, desde mi punto de vista, es suficiente para declarar la invalidez de la norma impugnada por violación al principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad; en tanto, no considero, como se sostiene en la sentencia, que haya una violación directa y prioritaria al derecho



de libertad de expresión. El tipo penal impugnado está dirigido concretamente a servidores públicos y respecto a información que ellos conozcan con motivo de sus funciones.

24. Respecto de la invalidez del artículo 222-b del Código Penal para el Estado de Guanajuato.
25. No obstante que coincido con la invalidez decretada de dicho precepto, me aparto del parámetro de regularidad empleado para su análisis, establecido en la sentencia. Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, en donde se estudió un tipo penal similar al impugnado, considero que la norma impugnada, en suplencia de los conceptos de invalidez, vulnera el derecho a la libertad de expresión, pues inhibe una de sus formas más relevantes como lo es el periodismo ciudadano.
26. Así, cuando se sanciona cualquier acto encaminado a obtener y proporcionar información acerca de actividades institucionales, el legislador –también– abre un abanico de posibilidades sancionatorias para que la autoridad ministerial y judicial califiquen si el acto que realizó el probable responsable estaba o no encaminado a obtener y proporcionar información.
27. Además, entre esas posibilidades, se encuentra todo un espectro de actividades de participación ciudadana tendientes a reportar y a comunicar el actuar de los servidores públicos de la institución de seguridad pública, de procuración, e incluso, de administración de justicia o de ejecución de penas. Esta labor ciudadana, actualmente, constituye un pilar fundamental para la rendición de cuentas institucionales tan apremiante en una sociedad democrática.
28. Es por lo anterior que, aun cuando estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de las normas impugnadas, considero que las razones de su inconstitucionalidad son la vulneración al derecho de libertad de expresión.
29. Consecuentemente, aunque compartí el sentido de la resolución que nos ocupa, preciso mi opinión respecto a su contenido en los términos expuestos en el presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA QUE OCUPE EL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL DE TECATE, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULOS 7, FRACCIÓN IV Y 8, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 21 DEL REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA TIENE LA REPRESENTACIÓN ORIGINAL DEL MUNICIPIO EN LOS LITIGIOS EN QUE ÉSTE FUERE PARTE, SALVO QUE EL LEGISLADOR O EL AYUNTAMIENTO EXPRESAMENTE SE LA CONFIERA AL PRESIDENTE MUNICIPAL EN LOS CASOS ESPECÍFICOS SEÑALADOS (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PRINCIPIO *PRO ACTIONE*.

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

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS TITULARES DE LA PRESIDENCIA Y DE LA SECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN REPRESENTACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 38 Y 41 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO EN REPRESENTA-



CIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ARTÍCULOS 52, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Y 6, FRACCIÓN XXIII, DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL SER ESTA MISMA QUIEN AUTORIZA CON SU FIRMA LAS LEYES Y LOS DECRETOS QUE PROMULGUE EL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 52, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA Y 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS.

X. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. PARA LA PROCEDENCIA DE LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SÓLO PODRÁ DISPENSARSE DEL TRÁMITE LEGISLATIVO UNA INICIATIVA POR ACUERDO DEL PLENO DEL CONGRESO CUANDO, POR MAYORÍA SIM-



PLE Y EN VOTACIÓN ECONÓMICA, SE CALIFIQUEN LOS ASUNTOS COMO DE URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN, PARA LO CUAL SERÁ NECESARIO CUANDO MENOS LA EXISTENCIA DE DETERMINADOS HECHOS QUE GENEREN UNA CONDICIÓN DE URGENCIA EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA INICIATIVA (ARTÍCULO 119 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. OBLIGACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE ANUNCIAR A LOS MUNICIPIOS CON ANTICIPACIÓN DE CUANDO MENOS 5 DÍAS PREVIOS A LA SESIÓN DONDE SE DISCUTA UNA REFORMA QUE SE REFIERA A ASUNTOS DE CARÁCTER MUNICIPAL, A FIN DE QUE EL AYUNTAMIENTO PUEDA ENVIAR A UN REPRESENTANTE QUE, SIN VOTO, TOMA PARTE EN LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS QUE LOS INVOLUCREN (ARTÍCULOS 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA Y 120 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FORMALIDADES DEBE EXAMINARSE LA MOTIVACIÓN FORMULADA POR EL LEGISLADOR PARA LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR MOTIVO DE URGENCIA Y OBVIA RESOLUCIÓN, CONSISTENTE EN QUE SE OMITIERA LA PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS RESPECTO DE UNA NORMA DE CARÁCTER MUNICIPAL, CON EL OBJETO DE PROCURAR EL RESPETO A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULOS 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA Y 119 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL HECHO DE QUE SE HAYA DISPENSADO EL TRÁMITE LEGISLATIVO DE UNA INICIATIVA DE REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN EN MATERIA MUNICIPAL, SIN LA PARTICIPACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TECATE, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE TUTELA LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS Y LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 158 MEDIANTE EL CUAL SE



REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EL CATORCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. INVALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO POR LA AUSENCIA DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE POR PARTE DEL LEGISLADOR PARA SUSTENTAR LA DISPENSA DEL TRÁMITE LEGISLATIVO POR URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN, CONSISTENTE EN QUE SE OMITIERA LA PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL PROCEDIMIENTO RELACIONADO CON UNA NORMA DE CARÁCTER MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 158 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EL CATORCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

XVII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 158 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EL CATORCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

XIX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 158 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EL CATORCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

XX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE INVALIDEZ RELATIVA DE LAS DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD SUSTENTADAS CON MENOS DE OCHO VOTOS CUANDO SE TRATA DE LA IMPUGNACIÓN



DE NORMAS LOCALES POR UN MUNICIPIO (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 158, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EL CATORCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2020. MUNICIPIO DE TECATE, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 10 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIAS: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y VALERIA PALMA LIMÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Decreto No. 158, que contiene la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, entre otros.	16-17
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna porque el Decreto 158 combatido fue publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte, el plazo referido transcurrió del diecisiete de noviembre al quince de enero de dos mil veintiuno, descontando los días quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre; cinco, seis, doce, trece, dieciséis a treinta y uno de diciembre de dos mil veinte; así como uno, dos, tres, nueve y diez de enero de dos mil veintiuno; luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.	17-18



III.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada, esto es así, ya que la presidenta municipal tiene atribuciones para promover el medio de control constitucional que nos ocupa, observando el artículo 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.	8-33
IV.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Baja California, cuentan con legitimación pasiva.	33-36
V.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	El Decreto 158 reclamado contiene la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.	36
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO	Se propone que el Poder Ejecutivo carece de razón (según lo expuesto en el considerando de legitimación activa) pues este Tribunal Pleno ya reconoció legitimación a la presidenta municipal para promover la controversia constitucional.	37-38
VII.	ESTUDIO DE FONDO	Es fundado el argumento y lo procedente es declarar la invalidez del Decreto No. 158 que contiene la reforma del artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California.	38-59
VIII.	EFFECTOS	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.	60

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 212/2020, promovida por el Municipio de Tecate, Estado de Baja California, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Demanda.** Por escrito presentado el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Zulema Adams Pereyra, presidenta municipal del Ayuntamiento de Tecate, Estado de Baja California, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad, así como del secretario general de Gobierno, por los siguientes actos:

"... IV. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

"A. El Decreto No. 158 emitido en Sesión Extraordinaria Virtual en la ciudad de Mexicali, Baja California el 14 de noviembre de 2020, mediante el cual, se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

"B. La promulgación y publicación en el Periódico Oficial para el Estado de Baja California de fecha 14 de noviembre de 2020, del Decreto No. 158 de fecha 14 de noviembre de 2020.

"C. Las consecuencias de hecho y de derecho que, con motivo de la reforma, procedan a ejecutar tanto el Congreso del Estado de Baja California, como el gobernador del Estado de Baja California, del contenido de la reforma del artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California. ..."

2. **Conceptos de invalidez.** En la demanda el Municipio actor expuso los conceptos de invalidez que a continuación se resumen:

a. El decreto reclamado desconoce la competencia constitucional del régimen de gobierno interno del que goza el Municipio de Tecate, Estado de Baja California, por el cual ejerce las facultades que le son propias e inherentes, de ahí que se esté ante una franca contravención al artículo 115 constitucional, ya que el decreto rebasa la competencia material de la Legislatura Local.



En efecto, de acuerdo con el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal, los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal. Ordena entonces, en favor de los Municipios, el principio de autonomía, que autoriza a los Congresos Locales a legislar sólo en ciertas materias en donde existen atribuciones concurrentes, como podrían ser: desarrollo urbano, reservas territoriales, reservas ecológicas y demás, pero no autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de los actos de disposición, administración y regulación del régimen interno, lo que el decreto reclamado ignora, con lo que desconoce la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve.

Esa autonomía municipal incluye la facultad de expedir reglamentos, los cuales tienen la característica que permite a los Municipios adoptar la regulación interna propia, es decir, aquella que atienda a las características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, urbanísticas, y otras; ésa es la razón de ser de la facultad reglamentaria reconocida a los Municipios, ya que les permite emitir la reglamentación propia de las características de cada uno de ellos. Máxime si se toma en cuenta la intención del Poder Reformador contenida en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que buscó la consolidación de la autonomía municipal con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusivas.

Por ello, el decreto impugnado violenta los principios de autonomía municipal y división de poderes en el ámbito de la facultad reglamentaria, de libre organización y régimen de gobierno interno que el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal otorga a los Municipios, lo que se logra a través de la expedición de reglamentos y demás disposiciones para normar su régimen interno y, en éste, determinar las suplencias de sus órganos, de los regidores, síndicos y presidentes municipales, según sus necesidades y características. No obstante, el decreto reclamado invade la esfera de competencia del Municipio en franca violación al numeral 115 constitucional, ya que la determinación de las suplencias de las autoridades del Municipio corresponde exclusivamente a los Ayuntamientos y no al Congreso Estatal. En otras palabras, la regulación



de las ausencias y suplencias es competencia exclusiva de los Ayuntamientos, pues son cuestiones propias de su régimen interno, lo que se corrobora con la lectura del procedimiento de reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que permite a los Municipios normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno que le son propios, lo que incluye las ausencias y suplencias de los funcionarios del Ayuntamiento.

Agrega que, de acuerdo con la reforma constitucional citada, la regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente fijar un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure su funcionamiento, pero únicamente en lo que requiera dicha uniformidad, en virtud de que cada Municipio tiene características propias. En ese contexto, no es aceptable que, con apoyo en la facultad legislativa local para regular la materia municipal, las autoridades demandadas intervengan en la organización interna del órgano municipal; esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal, que anule la facultad del Municipio para reglamentar su sistema interno, ya que a éste le compete regular su organización y funcionamiento.

A pesar de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, el decreto cuestionado otorga al Congreso del Estado la facultad de designar quién asumirá el cargo de presidente municipal tratándose de ausencias definitivas, siendo aquellas las mayores de treinta días, cuando la propia Constitución Federal refiere que ese tipo de ausencias serán cubiertas por el suplente, es decir, le da a esta figura la primera opción de sustitución tratándose de ausencias definitivas; empero, el Congreso demandado con el decreto combatido suprime la figura del suplente, lo que resulta inconstitucional.

Plantea que con la reforma combatida, las suplencias dependen de la discrecionalidad no sólo del Congreso del Estado sino también del gobernador, sin tomar en cuenta a los órganos municipales, lo que atenta contra la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que aumentó las atribuciones de los Municipios, consolidó su facultad reglamentaria y la de decidir su ámbito de organización interna.



Expresa que el decreto cuestionado viola el principio de seguridad jurídica porque se contradice con diversos numerales del propio ordenamiento, por ejemplo, con los artículos 3 y 28, de los que se observa que existe autonomía de los Ayuntamientos para normar en el ámbito de su competencia su funcionamiento, el de la administración pública municipal y el de sus órganos internos, sin excepción; desde luego siempre y cuando se respeten las bases generales que disponga el órgano legislativo local; y que no impugna la facultad del Congreso Local para legislar en materia municipal, incluso la de resolver en forma definitiva alguna ausencia de los órganos internos del Municipio en términos de la Constitución Federal, pero considera una violación a la autonomía de los Ayuntamientos que se prevea como ausencia definitiva aquellas mayores de treinta días, aunado a que se desconoce la figura del suplente.

b. La disposición impugnada no guarda conformidad con las bases del procedimiento de elección de los integrantes del Ayuntamiento en términos de la fracción I del artículo 115 constitucional, el cual prevé que para el caso de que alguno de éstos dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, según lo disponga la ley; cuestión que ignoró el Congreso en la reforma cuestionada.

En otros términos, la Constitución Federal prevé los supuestos por los cuales un integrante del Ayuntamiento puede dejar de desempeñar su cargo, debiendo entenderse esto como ausencia definitiva y éstos son: **a)** Cuando la Legislatura Local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspenda el Ayuntamiento; **b)** Declare que éste ha desaparecido; y, **c)** Cuando suspenda o revoque el mandato de algunos de sus integrantes, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

Aunado a que la Constitución del Estado no refiere expresamente los casos de ausencia definitiva de los integrantes de un Ayuntamiento; sin embargo, por ejemplo, en su artículo 46 regula lo que debe entenderse por falta absoluta del gobernador; por tanto, si se toma en cuenta que los cargos de elección popular son irrenunciables, salvo que exista causa grave, en una interpretación armónica del numeral 115, fracción I, de la Constitución Federal, y lo dispuesto en la Constitución Local, deben considerarse como ausencias definitivas aquellas mencionadas en el párrafo que antecede, supuesto en el que los funcionarios electos que



se retiren, deberán ser sustituidos por sus suplentes. A pesar de ello, el numeral 42 de la Ley del Régimen Municipal ordena que serán ausencias definitivas las mayores de treinta días naturales y que en esos casos el Congreso del Estado resolverá en definitiva.

Esto pone de manifiesto que el alcance que se asignó al concepto "ausencias definitivas" como las mayores de treinta días resulta evidentemente inconstitucional, dado que se entiende como aquel supuesto en el que ya no es posible el regreso del funcionario.

Reitera que existe intromisión de las autoridades demandadas en la facultad de los Ayuntamientos de organizar su régimen interno, porque la Constitución Federal permite que, a través de la ley de la materia, en caso de no existir suplente, los Congresos Locales determinen el procedimiento para cubrir la vacante, lo que no significa que las Legislaturas puedan distorsionar el alcance del concepto "ausencia definitiva" a que se refiere precisamente la Constitución Federal.

c. La reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, desaparece la figura de las licencias y ausencias provisionales, así como la facultad de los Municipios para resolver sobre ellas, lo que provoca antinomias en el propio ordenamiento y, por ende, transgresión al principio de seguridad jurídica que protege el artículo 16 constitucional. Esto es así, pues por un lado, esa ley en su numeral 3 reconoce al Ayuntamiento como órgano deliberante en todas aquellas facultades propias de su organización interna, lo que incluso se confirma con la redacción anterior del artículo 42 reformado, de cuya lectura se advierte su armonía con todo el ordenamiento, en virtud de que reconocía la total independencia del régimen interno a los Ayuntamientos para que a través de su órgano supremo se decidieran los temas internos, como son los consistentes en las ausencias por licencia, las provisionales y temporales según el caso concreto. Motivo por el cual el decreto combatido es inconstitucional porque eliminó la hipótesis para presentar solicitudes de licencia y la atribución del órgano supremo municipal para resolver en definitiva sobre éstas.

d. Otra de las razones por las que resulta inconstitucional el decreto reclamado consiste en que permite una invasión a la esfera competencial del Muni-



cipio, ya que será el Poder Ejecutivo Local quien envíe una terna para que se designe a aquel que supla las ausencias del presidente municipal, para el caso de que el suplente no asuma el cargo o no se presente, con lo que se despoja al Ayuntamiento de la facultad de decidir esa problemática. Pero no sólo suprime esa atribución, sino que concede una facultad extraordinaria a un poder ajeno al Municipio, como lo es el Ejecutivo Local, lo que violenta el principio de autonomía municipal porque se impide al Municipio decidir la autorización, resolución o trámite de la designación del munícipe temporal; así como la posibilidad de que a propuesta del Cabildo se designe uno que cumpla no sólo los requisitos legales, sino con las políticas públicas municipales.

e. El Decreto combatido viola el artículo 115 de la Constitución Federal porque de acuerdo con los diversos 18, fracción IV, 41, fracción VI y 80, fracción IV, de la Constitución Local, el presidente municipal puede separarse de su cargo de manera provisional noventa días antes del proceso electoral en el que pretenda contender por un cargo de elección popular.

Empero, la reforma reclamada prevé que las ausencias mayores a treinta días serán definitivas, lo que provoca que no pueda hacerse efectiva aquella posibilidad que la Constitución Local otorga al munícipe de ausentarse en su encargo de manera provisional hasta por noventa días; esto es, desconoce la posibilidad de separación provisional cuando tiene el interés de acceder a un cargo público; además de que desconoce que la separación del cargo de manera provisional por noventa días no exige la renuncia del funcionario sino la separación del cargo para colocarlo en una situación de igualdad en caso de que logre contender por un puesto de elección popular.

Por ende, fijar las ausencias definitivas como aquellas mayores de treinta días es tanto como obligar al funcionario interesado a que renuncie; de ahí que se alegue una transgresión a la autonomía municipal, a la integración constitucional del Municipio y a los principios de seguridad jurídica y de jerarquía normativa.

f. La reforma combatida en la controversia constitucional viola el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, así como desconoce el régimen normativo local, ya que ante las ausencias definitivas de algún integrante del Ayun-



tamiento se debe privilegiar la voluntad ciudadana expresada en el proceso electoral, es decir, ante una ausencia es el suplente quien debe ocupar el lugar del funcionario ausente. En este sentido se debe tener en cuenta lo previsto en la Ley Electoral para el Estado de Baja California, que en sus numerales 29 y 30 indica que los integrantes de los Ayuntamientos contarán con sus respectivos suplentes; sin embargo, el diverso 42 de la Ley del Régimen Municipal deja la figura de suplente en segundo plano, cuando lo que debió reconocer es la existencia de éstos ante ausencias definitivas.

g. El decreto combatido es producto de un procedimiento legislativo que viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Congreso de la entidad desconoció la facultad que tiene el Ayuntamiento de Tecate de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los numerales 30 y 31 de la Constitución Local, así como el diverso 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; aunado a que la supuesta urgencia legislativa para aprobar el decreto no está debidamente justificada, como lo exige esa normativa local.

En efecto, de acuerdo con el régimen local cuando el Congreso de la entidad decida asuntos de carácter municipal, la comisión legislativa respectiva deberá anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse el dictamen, para que envíe un representante que tome parte en los trabajos. Sin embargo, esas disposiciones se desconocieron porque el Congreso de la entidad no le comunicó con anticipación la discusión del dictamen, a fin de que participara en dicho procedimiento y fuera escuchado al tratarse de un tema de carácter municipal.

Aclara que no es óbice que se haya autorizado una dispensa de trámite por urgencia notoria, ya que de los trabajos legislativos no se advierte en qué consiste ésta, es decir, no existe una justificación válida y suficiente para alterar el procedimiento de creación de la norma. Máxime si se toma en cuenta que no es justificación la supuesta ausencia o vacío legislativo, porque existen normas aplicables a ese supuesto; por tanto, no está justificada la dispensa de trámite por urgencia y, mucho menos, la omisión de permitir a los Ayuntamientos opinar o participar en el procedimiento legislativo respectivo.



En consecuencia, se está ante un procedimiento legislativo que contiene violaciones con efecto invalidante, puesto que no existe justificación suficiente para la urgencia de trámite y, la que supuestamente se expresó, no es tal; y porque no se permitió la participación de los Ayuntamientos a pesar de que se trata de un ordenamiento que impacta en el régimen municipal.

3. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de diecisiete de diciembre de dos mil veinte, los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del segundo periodo de dos mil veinte, ordenaron formar y registrar el expediente relativo bajo el número 212/2020, reconocieron el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Baja California, y requirieron al Poder Legislativo para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma cuya constitucionalidad se reclama, así como que el Poder Ejecutivo remitiera el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que constara su publicación.

4. De igual forma ordenaron dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

5. Posteriormente, por diverso acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente turnó el sumario al Ministro Alberto Pérez Dayán.

6. **Contestaciones a la demanda.** Por acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por contestada la demanda por parte del Congreso del Estado de Baja California, esto a través de Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, quienes se ostentaron como presidenta y secretaria de la Mesa Directiva, respectivamente.

7. Esa autoridad argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a. Que de oficio se revise la totalidad de la demanda para determinar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



b. Los conceptos de invalidez son infundados porque los trabajos legislativos que culminaron con la reforma impugnada se llevaron a cabo en ejercicio de las facultades contenidas en los artículos 11, 13, 27, fracción I, 28, fracción I, 29, 30 y 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

c. La norma impugnada es válida al ubicarse en el marco normativo que puede legislar conforme a las competencias que le permite la Constitución Local; es decir, si de forma expresa no se establece la facultad para los Municipios de reglamentar las ausencias de los presidentes municipales, ello obedece a que esto se encuentra reservado al Congreso del Estado según lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Federal.

d. El Municipio actor parte de una premisa errónea al considerar que la reforma invade la atribución para regular su organización y funcionamiento interno de gobierno, así como que invade su soberanía y competencia municipal, pues lo cierto es que al Congreso le corresponde determinar las bases de dicha atribución en una norma estatal como lo es la Ley del Régimen Municipal impugnada.

El Constituyente Permanente ordenó que es competencia del Congreso Estatal regular el marco jurídico común para los Municipios, que contenga las bases generales para el ejercicio de sus atribuciones, con la finalidad de que se armonice la reglamentación municipal y, a partir de éste, los Municipios pudieran emitir sus reglamentos respetando dicho marco; por tanto, el Municipio actor hace una interpretación errónea de la fracción II del artículo 115 constitucional.

e. El segundo párrafo del artículo 42 del ordenamiento cuestionado, al fijar que una ausencia mayor a treinta días será resuelta en definitiva por el Congreso del Estado no se contrapone con alguna otra disposición; aún más, es acorde al diverso 41 de la propia ley, por cuanto prevé los supuestos en los que puede decretarse una separación definitiva de un munícipe y el procedimiento a seguir.

f. Mediante Decreto número 74 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de junio de dos mil veinte, se reformó la Constitución Estatal para establecer que no es necesario separarse del cargo en el caso de contender de manera consecutiva en la elección del presidente municipal, regidor o síndico de un Ayuntamiento.



g. Respecto a la aprobación con dispensa de trámite del decreto impugnado, aduce que se llevó a cabo conforme a la facultad contenida en el artículo 31 de la Constitución Local; y que de la exposición de motivos de dicha dispensa se desprenden las razones que en su conjunto resaltan la necesidad de regular la figura de la ausencia de los presidentes municipales, ante la notoria urgencia por la omisión normativa del tema.

h. En relación con el argumento del actor en el que denuncia la falta de participación en el proceso legislativo estima que, al dispensarse el trámite no es necesario observar el artículo 30 de la Constitución Local.

i. El enunciado final del artículo 42 impugnado que contiene la facultad del Ejecutivo del Estado para enviar ternas al darse las hipótesis contenidas en dicho precepto, no invade las competencias del Municipio, pues se trata de un caso extremo; es decir, una excepción a la regla que se lleva a cabo en ejercicio de colaboración de poderes conforme al diverso 11 de la Constitución Local y, por tanto, es constitucionalmente válido.

8. Por acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno se tuvo por presentada la contestación de demanda del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno de esa entidad.

9. En el escrito se planteó lo que a continuación se resume:

a. Se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 11 de la ley reglamentaria, pues en ellos se prevé que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlas; en el caso, la parte actora comparece a través del presidente municipal, a pesar de que los artículos 4, 6 y 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, ordenan que la representación jurídica corresponde al síndico procurador, por lo que debe sobrepasar en la presente controversia constitucional.

b. Los conceptos de invalidez son infundados porque al Congreso del Estado le compete sentar las bases generales municipales, a fin de que exista



similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios de Baja California; así como emitir aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, y a éstos dictar disposiciones específicas dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases; por ende, el precepto reclamado no es contrario al artículo 115, fracción II, constitucional. Máxime que la autonomía municipal no es absoluta, en la medida que ese precepto constitucional dispone la existencia de leyes estatales en materia municipal.

c. De la exposición de motivos del artículo impugnado se advierte que al existir en el Estado diversos criterios para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes del Estado, así como discrepancias respecto a qué debía ser entendido por ausencia temporal y definitiva, la reforma buscó brindar uniformidad respecto de dichos procedimientos, al ser un aspecto indispensable para asegurar el funcionamiento y salvaguardar la gobernabilidad de los Municipios del Estado de Baja California.

d. La disposición combatida no suprime al suplente para cubrir las ausencias de los presidentes municipales, debido a que las facultades otorgadas al Congreso del Estado para resolver las ausencias definitivas se hacen efectivas únicamente en el caso de que el suplente no asuma el cargo.

Consecuentemente, aun cuando la norma impugnada hubiera establecido un procedimiento que tuviera como resultado la designación de una persona diversa al suplente para suplir las ausencias del presidente municipal sería acorde al artículo 115 constitucional ya que éste otorga la posibilidad de que la ley disponga un procedimiento de sustitución diverso al del suplente.

e. En relación al argumento del actor en el que señala que la norma impugnada privilegia a poderes ajenos, como lo son los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, debido a que el primero enviará una terna de propuesta de suplente al segundo, quien resolverá en definitiva, no es inconstitucional, pues la participación del Poder Ejecutivo Local obedece a una cuestión de orden público y es a esa autoridad a quien le corresponde garantizar las condiciones de gobernabilidad en el Estado, en términos del artículo 49, fracción III, de la Constitución Local.



Lo mismo ocurre con la intervención del Congreso Estatal, pues atiende a lo dispuesto en el diverso 86 de la Constitución Local, al ser la autoridad máxima de representación ciudadana, y de acuerdo con la exposición de motivos de la norma impugnada ésta tuvo como propósito la expresión de la soberanía dentro del sistema jurídico estatal.

Por tanto, la reforma tuvo como propósito la homologación de un marco normativo en relación con el procedimiento para la designación de un suplente ante la ausencia del presidente municipal, y es acorde a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General porque se garantiza la gobernabilidad de los Municipios del Estado de Baja California.

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

11. Audiencia y cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento, el seis de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que en términos del diverso 34, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

12. Proyecto retirado. En sesión de doce de enero de dos mil veintidós la Segunda Sala discutió el proyecto que proponía el sobreseimiento de la controversia constitucional, pero la consulta no obtuvo la mayoría de votos, por lo que el Ministro ponente determinó retirar el asunto y remitirlo al Tribunal Pleno.

I. COMPETENCIA.

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-



ción,¹ en virtud de que se combate la constitucionalidad de una norma general emitida por los Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia del Municipio actor.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

II. OPORTUNIDAD.

15. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² dispone que el plazo para la presentación de la demanda será tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

16. Por lo que si el Decreto 158 combatido fue publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte, el plazo referido transcurrió del diecisiete de noviembre al quince de enero de dos mil veintiuno, descontando los días quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre; cinco, seis, doce, trece, dieciséis a treinta y uno de diciembre de dos mil veinte; así como

¹ Asimismo es pertinente tener como fundamento el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno, que prevé lo siguiente: ...

"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



uno, dos, tres, nueve y diez de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.

17. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

19. Por lo que hace a la legitimación activa debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que esta Suprema Corte conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.³

20. Por su parte, los diversos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria⁴ señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

⁴ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"..."

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



que promueva la controversia; y que deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de la norma que lo rige, estén facultados para representarlo; así como que, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

21. En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue suscrita por Olga Zulema Adams Pereyra, presidenta municipal de Tecate, Estado de Baja California, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Baja California, publicado el once de octubre de dos mil diecinueve, que contiene el bando solemne que da a conocer la declaración de munícipes electos para integrar el XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

22. Asimismo, la promovente invocó los artículos 7, fracción IV, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California y 21 del Reglamento de la Administración Pública de Tecate, Baja California, que son del tenor siguiente:

"Artículo 7. Del órgano ejecutivo del Ayuntamiento. El presidente municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento; ..."

"Artículo 21. De acuerdo con lo previsto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el Municipio es una persona moral que cuenta con personalidad jurídica, por lo que actúa a través de sus órganos de representación.

"La representación legal del Municipio recae en el Ayuntamiento, que es el órgano facultado para dar cumplimiento a los fines y objetos de la persona moral municipal.



"El Ayuntamiento, en ejercicio de tal representación legal del Municipio, faculta a su vez al presidente Municipal y a los demás funcionarios de la administración pública municipal, para que celebren y atiendan en representación del Municipio, los actos jurídicos que se les determinan en reglamentos y acuerdos municipales; asimismo, reconoce las facultades que la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California les encomienda directamente."

23. Esos preceptos prevén respectivamente, que el presidente municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y que cuenta entre otras atribuciones, con la de ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento relativo; y que la representación legal del Municipio recae en el Ayuntamiento y que éste faculta al presidente municipal y a los demás funcionarios para que celebren y atiendan en representación del Municipio, los actos jurídicos que se les determinan en reglamentos y acuerdos municipales.

24. También es oportuno tener presente lo manifestado en el propio capítulo de legitimación de la demanda, en donde se expuso lo siguiente:

"... Siendo el caso que la presente demanda le fue remitida al C. Gonzalo (sic) Higuera Bojórquez, en su carácter de síndico procurador del H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, mediante el oficio 0389/2020 de fecha 09 de diciembre de 2020, suscrito por el Lic. Raúl Armando Martínez Núñez de Cáceres, en su carácter de secretario del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, a efecto de que suscribiera y presentara la misma ante ese máximo tribunal, al que el mencionado funcionario remitió una respuesta, el diverso de número (sic) SIN/806/2020 de fecha 10 de diciembre de 2020, en el que manifestó que debido a que su firma se verá comprometida en un documento de tal gravedad, solicita una prórroga de 15 días al término (sic) concedido a efecto de cumplir la instrucción acordada en la sesión aludida del Cabildo de este Ayuntamiento, lo anterior a pesar de que el término (sic) para accionar la presente controversia se encuentra corriendo, y fenece el día 28 de diciembre de 2020, es decir de conceder su solicitud, la interposición de la presente resultaría extemporánea por tres días, por lo que queda de manifiesto que dicha solicitud implica dolo en claro perjuicio de los intereses del Municipio de Tecate, Baja California, realizada además en grave falta a su obligación establecida en los artículos 8 de la Ley



del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, y 23 del Reglamento Interior de la Administración Pública para el Municipio de Tecate, Baja California, de representar y salvaguardar los intereses y la autonomía del Municipio de Tecate, Baja California, es que de conformidad con el acuerdo de cabildo aludido y la normatividad ya señalada, acudo ante ese Alto Tribunal en mi Calidad de representante legal del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, a demandar actos emitidos por el Congreso del Estado de Baja California, gobernador del Estado de Baja California y secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, cuya legitimación pasiva reconoce el artículo 105 fracción I, inciso i), de la Constitución Federal."

25. De igual forma es necesario referirnos al acta de la sesión extraordinaria de Cabildo número 31, de cinco de diciembre de dos mil veinte, así como a distintos oficios que la promovente acompañó a su demanda.

26. Del acta de Cabildo número 31, de cinco de diciembre de dos mil veinte, se reproduce lo siguiente:

"... Primero. El XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California presenta demanda de controversia constitucional, en contra del Decreto No. 158 emitido por el Congreso de Baja California.

"Segundo. Se instruye al síndico procurador, para que, a la brevedad posible, en nombre y representación del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, signe dicho documento jurídico, o en su defecto la ciudadana presidenta municipal, con la finalidad de presentarse dentro del término de ley."

27. Por otro lado, el oficio 686/2020, de ocho de diciembre de dos mil veinte, suscrito por el director jurídico del Ayuntamiento, dirigido al secretario de éste, cuyo contenido se reproduce a continuación:

"Oficio: 686/2020

"Asunto: Se atiende el oficio 00382/2020, relativo a la sesión de Cabildo número 31 de carácter extraordinaria, respecto de la suscripción de la controver-



sia constitucional en contra de diversas autoridades, en relación al decreto que reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal de Baja California.

"Tecate, Baja California a 08 de diciembre de 2020.

"Lic. Raúl Armando Martínez Núñez de Cáceres

"Secretario del H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California.

"Presente:

"Hago referencia a su oficio 00382/2020 de fecha 07 de diciembre de 2020, recibido en esta dirección el día 08 del mismo mes relacionado con el acuerdo de Cabildo emitido en sesión número 31 de carácter extraordinaria, celebrada en fecha 5 de diciembre de 2020, en la que el H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California tuvo a bien aprobar lo siguiente:

"... sea presentada demanda de controversia constitucional, en contra del Decreto No. 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California, mismo (sic) que deberá ser signada por el titular de la Sindicatura Municipal ...'

"Por lo que en ese contexto solicita a esta dirección jurídica remita los tantos impresos necesarios de la demanda de controversia constitucional materia del presente, a efecto (sic) que el síndico procurador se sirva suscribir los mismos, así como se manifiesta la temporalidad que se considere necesaria, tomando en consideración el termino (sic) otorgado en la ley a efecto de ejercer la acción que nos ocupa.

"Sobre el particular, y en atención a su solicitud, me permito remitir adjunto al presente un tanto impreso del proyecto de demanda de controversia constitucional que de conformidad con las facultades y obligaciones conferidas a la figura del síndico procurador en el artículo 8 de la Ley del Régimen de (sic) Municipal del Estado de Baja California, así como al diverso 23 del Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tecate, Baja California, con la finalidad de salvaguardar y defender los intereses del Ayuntamiento, en su carácter de representante jurídico en los litigios de que el Ayuntamiento de Tecate, Baja California sea parte, deberá suscribir.



"Sin omitir mencionar que de conformidad con lo estipulado por los artículos 3, fracción II y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción constitucional que se intenta es de 30 días hábiles, por lo que el término para presentarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Autoridad competente para conocer de la misma) fenece el día 28 de diciembre de 2020, esto tomando en consideración que el acto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día 14 de noviembre de 2020, considerando bajo dicho contexto que el acto solicitado al síndico procurador deberá materializarse de inmediato, sin que se exceda de un plazo mayor a tres días hábiles, en la inteligencia que de no hacerlo así, o ante el silencio del funcionario en mención, deberá de estarse a lo acordado en el punto de acuerdo identificado como 'Segundo' de la sesión extraordinaria que nos ocupa, es decir la demanda de controversia constitucional deberá ser suscrita por la alcaldesa, esto en prosecución de salvaguardar los intereses y la autonomía del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, aunado a estar en condiciones de ejercer en tiempo y forma la acción multicitada. ..."

28. Asimismo, el oficio SIN/806/2020 de diez de diciembre de dos mil veinte, suscrito por el síndico procurador y dirigido al Cabildo del Ayuntamiento de Tecate, en el que se expresó:

"Tecate, Baja California, 10 de diciembre de 2020

"H. Cabildo del XXIII Ayuntamiento de Tecate

"Presente:

"At'n: Francisco Joaquín Mercado Santiago

"Regidor del H. Ayuntamiento Constitucional de Tecate

"Anteponiendo un cordial saludo, en mi carácter de síndico procurador del XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, y de conformidad a los artículos 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, y 31 del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tecate, por medio del presente y en cumplimiento al acuerdo de Cabildo aprobado por mayoría en sesión extraordinaria virtual de Cabildo número 31, de fecha 5 de diciembre del año en curso, relativo a la presentación de demanda de juicio de controversia



constitucional, en contra del Decreto No. 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California, y toda vez que en el punto de acuerdo Segundo establece que se instruye al suscrito, para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tecate así como el oficio número 1563/2020, folio 0011506 de fecha 02 de diciembre de 2020, firmado por el C. Francisco Joaquín Mercado de Santiago en su carácter de regidor de este Ayuntamiento, a fin de que firme la demanda de juicio de controversia constitucional correspondiente, dentro del término de tres días hábiles contados a partir de la fecha en que la reciba de la dirección jurídica, la cual fue recibida en la sindicatura procuradora el día 9 de diciembre del año en curso, a las 14:22 horas, vengo de manera respetuosa a solicitar una prórroga (sic) al término (sic) concedido por 15 días más para contar con el tiempo suficiente para estudiar el caso dada la importancia, porque me es imposible brindar una respuesta en el tiempo concedido y toda vez que la firma del suscrito se verá comprometida en un documento de tal gravedad, considero necesario el estudio minucioso del mismo que deba firmar. ..."

29. Por último, el oficio 691/2020 suscrito por el director jurídico del Ayuntamiento y dirigido a la presidenta municipal, que es del tenor siguiente:

"Oficio: 691/2020

"Asunto: Se remite proyecto de demanda de controversia constitucional, en atención al acuerdo alcanzado en la sesión de Cabildo número 31 de carácter extraordinaria, respecto de la suscripción de la citada acción en contra de diversas autoridades, en relación al decreto que reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal de Baja California.

"Tecate, Baja California, a 15 de diciembre de 2020.

"C. Olga Zulema Adams Pereyra

"Presidente municipal del H. XXIII

"Ayuntamiento de Tecate, B.C.

"Presente:

"En el marco de los acuerdos alcanzados dentro (sic) la sesión de Cabildo número 31 de carácter Extraordinaria, celebrada en fecha 05 de diciembre de



2020, en la que el H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California en la que se tuvo a bien aprobar lo siguiente:

"Primero. Se aprueba que el Ayuntamiento de Tecate, Baja California, presente demanda de controversia constitucional, en contra del Decreto No. 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California.

"Segundo. Se instruye al síndico procurador, para que a la brevedad posible, en nombre y representación del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, signe dicho documento jurídico, o en su defecto la ciudadana presidente municipal, con la finalidad de presentarse dentro del término de ley.

"Me permito hacer de su conocimiento que, en atención a los acuerdos transcritos, el Lic. Raúl Armando Martínez Núñez de Cáceres en su carácter de secretario del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, procedió a remitir mediante el oficio 0389/2020 de fecha 9 de diciembre de 2020, en la misma fecha, al síndico procurador del H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, un tanto impreso del proyecto de demanda de controversia constitucional en contra de las autoridades estatales aludidas en la misma, respecto del Decreto de (sic) Número 158, mediante el que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal de Baja California, a efecto de que dentro del término de 3 días hábiles suscribiera y regresara el mismo a la citada secretaria con la finalidad de que se presentara ante la autoridad competente en tiempo y forma.

"Es el caso que transcurrido el término aludido, sin que el síndico procurador del H. XXIII Ayuntamiento haya atendido el oficio aludido en (sic) párrafo que antecede, o haya realizado pronunciamiento alguno al respecto, ante tal silencio y conforme (sic) acordado en el punto de acuerdo identificado como 'Segundo' de la sesión extraordinaria que nos ocupa, se le remite a usted un tanto impreso del proyecto de demanda de controversia constitucional que se sugiere presentar, a efecto de que dé (sic) así considerarlo se sirva suscribir la misma, esto en prosecución de salvaguardar los intereses y la autonomía del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, en la inteligencia de que de conformidad con lo estipulado por los artículos 3, fracción II y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, el plazo para ejercer la acción constitucional que se intenta es de 30 días hábiles por lo que el término para presentarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Autoridad competente para conocer de la misma) fenece el día 28 de diciembre de 2020, esto tomando en consideración que el acto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día 14 de noviembre de 2020, motivo por el que le ruego, tenga a bien realizar el acto solicitado lo antes posible, a efecto de estar en condiciones de presentar la acción intentada en tiempo y forma. ..."

30. Ahora bien, en la transcripción de lo manifestado en la demanda en el capítulo de legitimación, se cita el artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, el cual se reproduce en su fracción I:

"Artículo 8. Del síndico procurador. El síndico procurador. (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

"En caso de que el síndico procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal. ..."

31. La disposición prevé que el síndico procurador ejercerá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, pero que en caso de que por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos,



se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica, la podrá tener el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento y estará obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal.

32. Precisado lo anterior se concluye que la presidenta municipal tiene atribuciones para promover el medio de control constitucional que nos ocupa, observando el artículo 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

33. Lo anterior es así pues, conforme al artículo 8 de esa ley, quien debe ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento es el síndico procurador; pero el párrafo segundo en su fracción I prevé que en el caso de que por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que emite el Ayuntamiento, el síndico se encuentre imposibilitado para ejercer esa representación, lo podrá hacer el presidente municipal por acuerdo del Ayuntamiento.

34. En el caso, en el acta de la sesión extraordinaria de Cabildo de cinco de diciembre de dos mil veinte, se tomó como acuerdo que el Ayuntamiento presentara controversia constitucional en contra del Decreto 158 del Poder Legislativo, por lo que se instruyó al síndico procurador para que a la brevedad posible suscribiera dicho documento o, en su defecto, la presidenta municipal, con la finalidad de que se promoviera dentro del término de ley.

35. En cumplimiento a esa decisión se giraron oficios por parte del director jurídico del Ayuntamiento a fin de que el síndico procurador suscribiera la demanda con fundamento, entre otros, en el artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California. Sin embargo, el síndico municipal el diez de diciembre de dos mil veinte solicitó al Cabildo una prórroga al término concedido para la suscripción de la demanda, por quince días más para contar con el tiempo suficiente para estudiar el caso y por considerar que es imposible dar una respuesta en el tiempo concedido, aunado a que su firma se verá comprometida en un documento de tal gravedad (sic).

36. En ese contexto, es que en cumplimiento al acuerdo de Cabildo el director jurídico remitió la demanda en cuestión, a la presidenta municipal a fin de que



la suscribiera, porque en el plazo otorgado al síndico éste no atendió a lo ordenado por el Cabildo.

37. Lo descrito demuestra que se actualizaron las condiciones que prevé el artículo 8, fracción I, segundo párrafo, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, es decir, a pesar de que se remitió al síndico procurador la demanda de controversia constitucional para que la suscribiera, éste no lo hizo a la brevedad acordada por el Cabildo y, ante la proximidad de que feneciera el plazo para la promoción oportuna de ese medio de control constitucional, es que se remitió el escrito a la presidenta municipal, esto es, ante el muy probable riesgo de que esto no se llevara a cabo en el plazo establecido en la ley reglamentaria.

38. No se desconoce que de acuerdo con las constancias no existe una manifestación expresa del síndico procurador para cumplir con la orden dada por el Cabildo, o alguna manifestación que demostrara imposibilidad para hacerlo, sin embargo, en atención al principio *pro actione*, y ante el riesgo de que el síndico no cumpliera con lo ordenado por el Cabildo, es que se actualiza el supuesto que permite que la representación jurídica la ejerza el presidente municipal, máxime que existe acuerdo del Ayuntamiento adoptado en la sesión extraordinaria de Cabildo de cinco de diciembre de dos mil veinte, que autoriza a que lo lleve a cabo la presidenta municipal con el objetivo de que se promoviera oportunamente la controversia en cuestión.

39. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, lo sustentado en la tesis 2a. CXXX/2009 de la Segunda Sala, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO TIENE LA REPRESENTACIÓN ORIGINAL DEL MUNICIPIO EN LOS LITIGIOS EN QUE ÉSTE FUERE PARTE, SALVO QUE EL LEGISLADOR O EL AYUNTAMIENTO EXPRESAMENTE SE LA CONFIERA AL PRESIDENTE MUNICIPAL EN LOS CASOS ESPECÍFICOS SEÑALADOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)."⁵

⁵ *Texto: Los artículos 64, 65, fracciones V y VIII, y 70, fracciones I y II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, señalan que tanto el síndico como el presidente municipal son representantes legales del Ayuntamiento, sin embargo, aquél lo será en todos los litigios en que



40. Cabe agregar que esta conclusión se apoya también en lo dispuesto en el artículo 11 de la ley reglamentaria, del que se desprende que la representación de quien promueve la demanda puede reconocerse a partir de una interpretación de las normas que rigen el presupuesto procesal, y que ésta admite interpretación flexible, con el objetivo de no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, sobre todo, si de autos se advierten elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa por interés propio, sino por aquel órgano en nombre de quien lo hace, como en el presente asunto.

41. Sustenta lo anterior las jurisprudencias P./J. 52/2003 y P./J. 53/2003, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE.",⁶ y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CONFORME A LA

éste fuere parte, mientras que el presidente municipal lo será solamente conforme a las facultades que le confieran el propio Ayuntamiento y la indicada ley. De lo anterior se advierte que es necesario que el cuerpo colegiado del Ayuntamiento le otorgue determinadas facultades al presidente municipal para que pueda considerársele representante legal del Municipio en los casos específicos sobre los que versen esas atribuciones, o bien, que estas últimas se desprendan de la ley indicada, para considerarlo en esos supuestos como representante del Municipio. Fuera de estos casos, por disposición expresa de la ley citada, corresponde al síndico la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, recayendo en éste su representación legal en los litigios en que fuese parte. Bajo este tenor, si no existe norma legal o acuerdo del Ayuntamiento del que se advierta que el presidente municipal está facultado para conocer como representante legal de los actos que puedan afectar al Municipio e interponer en su nombre los medios de defensa que estime pertinentes, debe considerarse que sólo al síndico le corresponde impugnar tales actos a partir de que tenga conocimiento de ellos, lo que se justifica atendiendo al principio de no obstaculizar la debida defensa del Municipio contenido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1259, registro digital: 165839.

⁶ "Texto: Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en



LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EL SÍNDICO MUNICIPAL OSTENTA LA REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO, PERO DE AUTOS SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS TUVIERON SU ORIGEN EN UN CONFLICTO ENTRE ÉSTE Y UN FUNCIONARIO DEL AYUNTAMIENTO, EXCEPCIONALMENTE PROCEDE RECONOCER LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.⁷

42. Como resultado de lo antedicho, debe decirse que no le asiste la razón al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California quien argumentó que debe sobreseerse en la controversia constitucional porque de acuerdo con el artículo 11 de la ley reglamentaria las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos; y, en el caso, la demanda la suscribió la presidenta municipal de Tecate, cuando ello correspondía al síndico procurador en términos de los artículos 4, 6 y 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

43. Lo anterior es así, porque esta Suprema Corte en atención al principio *pro actione*, ha interpretado los preceptos con base en los cuales se suscribió la demanda y los anexos de ésta, para tener por acreditada la legitimación de la parte actora, ante el riesgo elevado de que el síndico procurador no la suscribiera y, con ello, se perdiera la posibilidad de presentarla oportunamente.

interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1057, registro digital: 183319.

⁷ "Texto: En el supuesto de que la legislación local atribuya al síndico municipal la facultad de representar al Ayuntamiento, pero de autos se advierte que el conflicto que dio origen a los actos cuya validez constitucional se cuestiona en el juicio de controversia constitucional, es un conflicto entre el síndico y algún funcionario del Ayuntamiento y que el propio órgano colegiado acordó encomendar al presidente municipal la defensa del Municipio, de lo que deriva que no actúa en interés propio sino del Ayuntamiento, es procedente reconocer la legitimación procesal de tal funcionario para promover la controversia constitucional; sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la propia legislación local prevea supuestos específicos en los que el presidente municipal pueda asumir la representación del Municipio, si el que dio lugar al conflicto no está previsto en dichos supuestos." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1090, registro digital: 183316.



44. Al respecto, se reitera que rige el segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 8 del ordenamiento indicado, que sólo exige dos elementos para que el presidente municipal ejerza la representación, es decir, que el síndico procurador se encuentre imposibilitado y que exista acuerdo del Ayuntamiento que otorgue esa representación al ejecutivo municipal; por tanto, no es aplicable lo dispuesto en el diverso 6 que alude a la capacidad jurídica del Ayuntamiento para realizar una serie de actos jurídicos distintos a aquellos de carácter judicial; y si bien en su segundo párrafo se refiere a un reglamento que otorgue facultades de representación legal y poderes o el acuerdo del Ayuntamiento que las contenga, con las exigencias que menciona la autoridad demandada, también lo es, como se apuntó, que esa disposición alude a la celebración de actos jurídicos como contratos y, en general, a aquellos que signifiquen asumir obligaciones, pero no trata de la representación en litigios o en medios de control constitucional, de ahí que en el caso no opera la certificación y publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

45. Tampoco se desconoce el diverso alegato de la autoridad demandada consistente en que los supuestos de imposibilidad que menciona el párrafo segundo de la fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California deben estar enunciados en normas técnicas o reglamentos del propio Ayuntamiento, empero, éstos no existen, de ahí que la imposibilidad no equivale a la negativa de la síndico procuradora.

46. Sobre el particular, es cierto que en la demanda y en los documentos anexos no se cita alguna norma técnica o reglamento del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, que describa los supuestos de imposibilidad que impidan a la síndico procuradora ejercer la representación jurídica, pero también lo es que, como se apuntó, debe privilegiarse el principio *pro actione*, que permite interpretar las disposiciones aplicables de manera tal que no se entorpezca el estudio de la cuestión de constitucionalidad denunciada, de ahí que si en el caso se tienen constancias que demuestran la negativa de la síndico procuradora de suscribir la demanda de controversia constitucional en el tiempo oportuno, ello equivale a una imposibilidad que permite que sea el presidente municipal quien asuma esa representación; máxime que cuenta con el acuerdo del Ayuntamiento en ese sentido.



47. Resultan aplicables las consideraciones sustentadas por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte, al resolver las controversias constitucionales 214/2016⁸ y 51/2020;⁹ así como los recursos de reclamación derivados de las controversias constitucionales 104/2020-CA¹⁰ y 97/2020-CA.¹¹

48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

IV. LEGITIMACIÓN PASIVA.

49. En relación con la legitimación pasiva la tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Baja California, ya que según los artículos 10, fracción II,¹² y 11, párrafo primero,¹³ de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

50. Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado, comparecieron a contestar la demanda las diputadas Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de presidenta y secretaria de la Mesa Directiva de la XIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, respectivamente,

⁸ Sesión de la Segunda Sala de veinte de febrero de dos mil diecinueve, unanimidad de cuatro votos, ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁹ Sesión de la Primera Sala de diez de febrero de dos mil veintiuno, unanimidad de votos, ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁰ Sesión de la Primera Sala de veinte de enero de dos mil veintiuno, mayoría de cuatro votos, ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹¹ Sesión de la Primera Sala de dos de diciembre de dos mil veinte, mayoría de cuatro votos, ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹² **Artículo 10.** ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

¹³ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



quienes acreditaron su personalidad con copia certificada de las actas previa y de instalación de fechas treinta de noviembre y cuatro de diciembre de dos mil veinte.

51. Aunado a que en términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹⁴ se prevé que son atribuciones del presidente y secretario de la Mesa Directiva, entre otras, la de representar legalmente al Congreso del Estado ante todo género de autoridades.

52. Por lo que hace a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, así como del secretario general de Gobierno de dicha entidad, contestó la demanda el secretario general de Gobierno de Baja California, Amador Rodríguez Lozano, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su nombramiento de fecha uno de noviembre de dos mil diecinueve.

53. De igual forma tiene atribuciones para representar al Poder Ejecutivo en términos de los artículos 52, fracción III,¹⁵ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 26, fracción VIII,¹⁶ de la Ley Orgánica

¹⁴ "**Artículo 38.** Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

"**Artículo 41.** La Mesa Directiva del Congreso del Estado, se integrará con un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario y un secretario escrutador.

"La integración de la Mesa Directiva se comunicará al Ejecutivo del Estado, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos de las demás entidades federativas y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como a las demás autoridades que se determine."

¹⁵ "**Artículo 52.** Son atribuciones del secretario general de Gobierno:

"...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

¹⁶ "**Artículo 26.** La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones: ...



de la Administración Pública del Estado de Baja California, y 6, fracción XXIII,¹⁷ del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California, por cuanto prevén entre otras cuestiones, que al secretario general de Gobierno le corresponde representar al gobernador en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General.

54. Tratándose de la Secretaría General de Gobierno como autoridad demandada, aunado a la copia certificada de su nombramiento, cuenta con legitimación pasiva en términos de los artículos 52, fracción I,¹⁸ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y 13¹⁹ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, que disponen que entre sus atribuciones está la de autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo para que tengan validez.

55. Consecuentemente, las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic); ..."

¹⁷ "**Artículo 6.** Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

¹⁸ "**Artículo 52.** Son atribuciones del secretario general de Gobierno:

"I. Autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo, así como las disposiciones y acuerdos que éste dicte en el uso de sus facultades;"

¹⁹ "**Artículo 13.** El gobernador del Estado podrá expedir, en los términos de ley, los decretos, reglamentos, acuerdos, instructivos, circulares y disposiciones de carácter general para el buen desempeño de sus atribuciones. Para su validez deberán ser firmados por el titular de la Secretaría General de Gobierno y ser publicados en el Periódico Oficial del Estado.

"Tratándose de decretos promulgatorios a cargo del gobernador del Estado, correspondientes a reformas constitucionales, las leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado, para su validez y observancia constitucional, deberán ser firmados por el secretario general de gobierno o en su ausencia por quien conforme a esta ley haga sus veces."



56. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS.

57. El Decreto No. 158 reclamado contiene la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; y para comprender en qué consistió ésta, a continuación, se introduce un cuadro comparativo con el texto anterior y el vigente que se impugna:

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (anterior a la reforma reclamada).	Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (vigente).
<p>Artículo 42. De la separación provisional de un munícipe. La solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un munícipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno. "</p>	<p>Artículo 42. De las ausencias de un munícipe. Las ausencias de un munícipe podrán ser temporales o definitivas. Serán ausencias temporales las que no sean mayores a 30 días naturales. Las ausencias temporales serán cubiertas por el suplente. Las ausencias mayores a 30 días naturales serán resueltas en definitiva por el Congreso del Estado. Cuando por cualquier circunstancia el suplente no asumiera el cargo o no se presentara, el gobernador del Estado enviará una terna de propuesta al Congreso del Estado.</p>

58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

59. El Poder Legislativo del Estado de Baja California al dar contestación a la demanda de controversia constitucional, solicita que de oficio se revise la totalidad de la demanda para determinar un motivo manifiesto e indudable de



improcedencia, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 25 de la ley reglamentaria.

60. Esa autoridad no propone el examen de alguna causal y solamente solicita que de oficio se revisen los autos para en su caso declarar la improcedencia del medio de control constitucional. Sin embargo, del estudio de éstos este Tribunal Pleno no advierte la existencia de algún motivo de improcedencia.

61. Por otro lado, el Poder Ejecutivo expone como causal de improcedencia la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 11 de la ley reglamentaria, pues en ellos se prevé que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas; en el caso la parte actora comparece a través del presidente municipal, cuando conforme a los artículos 4, 6 y 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la representación jurídica corresponde al síndico procurador, por lo que debe sobreseerse en la controversia constitucional.

62. Este argumento carece de razón según lo expuesto en el apartado III que antecede, pues de los párrafos diecinueve a cuarenta y siete de esta resolución este Tribunal Pleno ya reconoció legitimación a la presidenta municipal para promover la controversia constitucional.

63. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

64. Expuesto lo anterior, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

65. Es necesario indicar que los conceptos de invalidez se estudiarán en un orden distinto al expuesto por el actor, ya que es de estudio preferente aquel relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo del decreto impugnado, el cual, de ser fundado, provocará que sea innecesario el estudio del resto de argumentos.



66. Sobre el particular resultan aplicables las jurisprudencias P./J. 42/2007²⁰ y P./J. 32/2007,²¹ de rubros:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

²⁰ Texto: El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro digital: 172559.

²¹ Texto: El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital: 170881.



DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

67. En el último concepto de invalidez la parte actora argumenta que el decreto combatido es producto de un procedimiento legislativo que viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Congreso de la entidad desconoció la facultad que tiene el Ayuntamiento de Tecate de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los numerales 30 y 31 de la Constitución Local, así como el 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; aunado a que la supuesta urgencia legislativa para aprobar el decreto no está justificada, como lo exige esa normativa local.

68. En efecto, de acuerdo con el régimen local cuando el Congreso de la entidad decida asuntos de carácter municipal, la comisión legislativa respectiva deberá anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse el dictamen, para que envíe un representante que tome parte en los trabajos. Sin embargo, esas disposiciones se desconocieron porque el Congreso demandado no le comunicó con anticipación la discusión del dictamen, a fin de que participara en dicho procedimiento y ser escuchado al tratarse de un tema de carácter municipal.

69. Aclara que no es óbice que se haya autorizado una dispensa de trámite por urgencia notoria, ya que de los trabajos legislativos no se advierte en qué consiste ésta, es decir, no existe una justificación válida y suficiente para alterar el procedimiento de creación de la norma. Máxime si se toma en cuenta que no es justificación la supuesta ausencia o vacío legislativo, porque existen normas aplicables a ese supuesto; por tanto, no está justificada la dispensa de trámite por urgencia y, mucho menos, la omisión de permitir a los Ayuntamientos opinar



o participar en el procedimiento legislativo; consecuentemente, se está ante un procedimiento legislativo que contiene violaciones con efecto invalidante.

70. En primer término, es necesario precisar que si bien el Municipio actor en el concepto de invalidez señaló como violados los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, también lo es que dada la naturaleza y regulación de este medio de control constitucional, se está ante un planteamiento de transgresión a la autonomía política del Municipio, protegida por el artículo 115, fracción I, constitucional.

71. Ahora bien, para dar respuesta a este alegato se señala en primer término, que son varios los precedentes que contienen la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre violaciones al procedimiento legislativo, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005;²² 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006;²³ 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015;²⁴ 36/2013 y su acumulada 37/2013;²⁵ y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.²⁶ Y las controversias constitucionales 58/2013;²⁷ 41/2014;²⁸ 34/2014²⁹ y 63/2016.³⁰

72. De esos precedentes destacan como principios relevantes, los siguientes:

- Se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro Texto Constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y

²² Sesión de trece de junio de dos mil cinco, de la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²³ Sesión de cuatro de enero de dos mil siete, de la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

²⁴ Sesión de tres de septiembre de dos mil quince, de la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²⁵ Sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, de la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

²⁶ Sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, de la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁷ Sesión de dos de junio de dos mil quince, de la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

²⁸ Sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁹ Sesión de seis de octubre de dos mil quince, de la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³⁰ Sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, de la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.



aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa. Así, se busca que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas, y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano;

- Lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública; y,

- Existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria;³¹ el primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos deben entenderse no como excluyentes, sino interpretarse de manera conjunta para poder determinar

³¹ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, P. XLIX/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493.



con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

73. Adicionalmente, se debe poner especial atención a los criterios sobre dispensa de trámites legislativos, cuyo primer precedente deriva de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.³² En ese sumario se examinó una problemática surgida en el Estado de Colima y se estableció que no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, sino que es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo acreditarse, cuando menos, las siguientes condiciones:

a) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

b) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

c) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

74. Del precedente indicado derivaron las jurisprudencias P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009 que se reproducen a continuación:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso

³² Sesión de veinte de noviembre de dos mil ocho de la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel.



de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1109, registro digital: 167521.

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital: 167520.

75. Por otra parte, es necesario conocer lo dispuesto en los artículos 28 a 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y 115



a 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que contienen lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"Artículo 28. La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;

"III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral, y

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la ley."

"Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

"Artículo 30. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la



sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y

"II. Los Ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

"Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

"Artículo 115. Las iniciativas de leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador del Estado;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las organizaciones de la sociedad civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.



"Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se turnará por el presidente del Congreso a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la Comisión la hará suya para presentarla como iniciativa."

"Artículo 116. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión; y,

"III. Votación."

"Artículo 117. Toda Iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de la misma o decreto.

"Las iniciativas de ley o de decreto que sean recepcionadas por oficialía de partes del Congreso, en las que tenga interés el diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y forma, al director de Procesos Parlamentarios para su registro y agenda correspondiente.

"En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.

"Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.



"En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la Comisión de Dictamen Legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

"Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la Comisión respectiva, mediante escrito firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al presidente del Congreso motivando la causa de su retiro."

"Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

"Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la Comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la Comisión respectiva.

"El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el artículo 124 de esta ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 constitucional."

"Artículo 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar



la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."

"Artículo 120. Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurren al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter electoral."

76. De esa transcripción es de suma trascendencia el artículo 30 de la Constitución Local que ordena que las comisiones de dictamen legislativo anunciarán a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse un proyecto que se refiera a asuntos de carácter municipal, para que envíen un representante que sin voto, tome parte de los trabajos.

77. Así como debe atenderse al diverso 119 de la ley orgánica que expresa que sólo podrá dispensarse del trámite una iniciativa, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución; que para ello será necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto que de no llevarse a cabo provoque consecuencias negativas para la sociedad; y, que esa condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

78. Por otra parte, de las constancias del sumario que nos ocupa se desprende que el gobernador del Estado envió una iniciativa de decreto que reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California,



la cual fue recibida el doce de noviembre de dos mil veinte en la Oficialía de Partes del Congreso Local.

79. En la exposición de motivos se lee lo siguiente:

"...

"Exposición de motivos

"En los años recientes ha venido adquiriendo mayor relevancia en las comunidades de México la integración y funcionamiento de los Ayuntamientos y particularmente el trabajo que llevan a cabo los munícipes; por ser éstos, representantes de la comunidad, o sea, del electorado, que decidió la forma en que se integraría ese órgano de gobierno.

"También es una realidad que ante la posibilidad de competir por la reelección o incluso, el poder competir por otro cargo, varios munícipes provenientes de distintos partidos políticos, tienen contemplado pedir licencia temporal o definitiva para aspirar a dichos cargos.

"Esa decisión es de lo más importante, en virtud de que en los hechos se trata de aprobar o no una posible falta y en su caso la sustitución de un funcionario que fue llevado ahí por la voluntad del electorado; es decir, se trata de un acto que encarna nada más y nada menos que la expresión de la voluntad ciudadana.

"Si bien la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California, prevé la posibilidad de que un alcalde o presidente municipal se ausente de manera temporal o definitiva, la misma no contempla un procedimiento Homogéneo (sic) para todos los Municipios del Estado, no obstante que dicha ley es la reglamentaria del título sexto de la Constitución Política del Estado de Baja California; que tienen (sic) por objeto establecer las bases generales para el gobierno y la administración pública municipal así como de sus actos y procedimientos administrativos.



"Lo anterior contraviene de cierta manera lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"...

"En ese sentido el artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California, prevé que la solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un munícipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno. No obstante lo anterior, ningún Ayuntamiento contempla un procedimiento Homogeneo (sic) en sus reglamentos.

"Actualmente este vacío normativo ha traído como consecuencia, que existan criteriós (sic) y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes en un mismo Estado no obstante que la ley que se les aplica para ser electos es la misma, contraviniendo el principio de igualdad normativa que les debe de regir tanto para ser electos como para cubrir sus ausencias, máxime cuando se trata de salvaguardar la gobernabilidad de un Municipio.

"De ahí que resulta necesario armonizar y actualizar el procedimiento previsto en la Ley de Régimen Municipal del Estado, tomando como base lo previos (sic) ya por el artículo 86 de la Constitución del Estado, que da la atribución al Congreso del Estado para que por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes suspenda Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, procediendo a la designación de munícipes o de Concejos (sic) Municipales, a propuesta del gobernador del Estado.



"El espíritu del Texto Constitucional es que la máxima representación ciudadana como lo es el Congreso garantice la gobernabilidad de los Municipios del Estado, de ahí que se considera por demás pertinente que dicho procedimiento se incorpore a la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en el caso de ausencias temporales o definitivas, ya que la presente reforma tiene como propósito que la expresión de la soberanía dentro de nuestro sistema jurídico estatal como es la decisión de quien cubrirá las ausencias de un munícipe electo por la ciudadanía se tomen al interior de la máxima representación soberana que es el que tome tan importante decisión como lo es, el Congreso del Estado de Baja California, en congracia con el artículo 86 de nuestra Constitución Estatal. ..."

80. De igual forma se tiene el "Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California", suscrito por los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California.

81. Ese acuerdo hace referencia a la dispensa de trámite por urgente y obvia resolución y, en las consideraciones cuarta y quinta, se plasmó lo siguiente:

"... Cuarta. Con fundamento en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la presenta (sic) iniciativa encuentra justificación de urgencia y obvia resolución debido al vacío normativo que ha traído como consecuencia, existan criterios y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes en un mismo Estado, no obstante que la ley que se aplica al momento de ser electos es la misma situación que contraviene el principio de igualdad normativa que debe regir tanto al momento de ser electos como al de cubrir sus ausencias, la decisión de aprobar o no la falta de un munícipe y en su caso la sustitución de un funcionario que ha llegado ahí a través de la voluntad del electorado, es decir, la expresión de la



voluntad ciudadana, debe encontrarse reglada puesto que se trata de salvaguardar la gobernabilidad del Municipio.

"Quinta. En sesión de la Junta de Coordinación Política, llevada a cabo el día 14 de noviembre de 2020, por consenso de todas las fuerzas políticas que formaron parte de las deliberaciones, se tomó la determinación de registrar en el orden del día de la sesión extraordinaria del Pleno programada para esa misma fecha, la presente iniciativa con dispensa de trámite por urgente y obvia resolución, bajo este entendido, se presenta el siguiente: ..."

82. En esos términos, el mismo catorce de noviembre de dos mil veinte se incluyó en el orden del día para la sesión extraordinaria virtual de esa fecha el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política ya indicado, se sometió a votación del Pleno, y se declaró abierto el debate, en donde sólo intervino la diputada Eva María Vázquez Hernández; y al no existir más intervenciones se sometió a votación económica la inclusión del Acuerdo en el orden del día, lo que fue aprobado por "evidente mayoría".

83. Hecho lo anterior, se procedió a la discusión del acuerdo de que se trata, en donde intervinieron los diputados Eva María Vázquez Hernández y Juan Manuel Molina García y, al no existir más intervenciones se sometió a votación su contenido, lo que fue aprobado por dieciséis votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.

84. Posteriormente, el diputado presidente concedió el uso de la voz a la diputada Montserrat Caballero Ramírez para presentar una reserva, en la cual explicó que si bien la iniciativa del Ejecutivo del Estado busca que se retome un proceso ya previsto en el artículo 86 de la Constitución del Estado, en su opinión deben incorporarse otros elementos a la redacción de la iniciativa para fortalecerla, como lo es respetar la figura de los suplentes, para que no se pierda la esencia y el derecho previstos en las leyes de la entidad.

85. Enseguida, se declaró abierto el debate sobre la reserva e intervinieron los diputados Eva María Vázquez Hernández y Juan Manuel Molina García, y no existiendo más participaciones se sometió a votación la reserva, así como se obtuvo una votación nominal de diecisiete votos a favor, y cinco en contra.



86. Finalmente, el diputado presidente declaró aprobado en lo general y en lo particular el acuerdo de la Junta de Coordinación Política y la reserva en lo particular.

87. Precisado lo anterior, se concluye que el concepto de invalidez es **fundado** ya que si bien el "Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California", contiene en su consideración cuarta una explicación con la que se pretendió justificar la urgencia y, por tanto, la dispensa de trámite, también lo es que con esto no se cumple con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, ni con las condiciones que ha establecido este Tribunal Pleno en cuanto al tratamiento urgente de una iniciativa de reforma. Lo que a su vez provocó que se omitiera la participación de los Ayuntamientos respecto de una norma de carácter municipal.

88. En efecto, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, establece que sólo podrá dispensarse del trámite una iniciativa en aquellos asuntos que se califiquen de urgente y obvia resolución; y que para la procedencia de la dispensa de trámite será necesario cuando menos, la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de ley, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad; así como que la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

89. Frente a esa disposición en la consideración cuarta del acuerdo referido, los integrantes de la Junta de Coordinación Política con fundamento en el precepto citado y en el diverso 31 de la Constitución Local, expresaron que la iniciativa encuentra justificación de urgencia y obvia resolución debido a un vacío normativo, que ha provocado que existan criterios y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los municipales del Estado,



a pesar de que la ley que se aplica al momento de ser electos es la misma. Así como señalaron que la expresión de la voluntad ciudadana debe encontrarse reglada porque se trata de salvaguardar la gobernabilidad de un Municipio.

90. No obstante, lo expresado por los integrantes de la Junta de Coordinación Política no corresponde a la exigencia de su propia normativa, es decir, no hicieron referencia a la existencia de determinados hechos que generen la condición de urgencia y que de no llevarse a cabo provoque consecuencias negativas para la sociedad; y este requisito se identifica con una de las condiciones que este Tribunal Pleno ha establecido en su doctrina, consistente en la necesidad de la existencia de hechos que generen la condición de urgencia.

91. En efecto, los hechos a que se refiere la disposición y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional no se explican en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, ya que sólo se alude a un vacío normativo que ha generado procedimientos diversos, y que debe existir un trato igualitario para todos los municipios para cubrir sus ausencias, lo que no equivale a la descripción de "hechos", es decir, a algún suceso o acontecimiento concreto, real, que evidenciara los beneficios o el impacto del trámite urgente. En otras palabras, la necesidad apremiante que de no atenderse perjudique a la comunidad.

92. Se enfatiza que alegar un "vacío normativo" no equivale a la existencia de los hechos a que alude la normativa local y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, se trata de una afirmación que no equivale a un acontecimiento y, por tanto, ese argumento no puede ser calificado como una razón objetiva que justifique la dispensa de trámite. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 ya citada, este Tribunal Pleno subrayó que la calificación de urgencia debe motivarse con razones objetivas y, en el caso, ese vacío no acredita la necesidad de la dispensa de trámites.

93. El estudio de lo expresado en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política es trascendente porque la dispensa de trámites implica que no se realicen aquellos actos y, por tanto, formalidades del procedimiento legislativo que permiten el cumplimiento de su objetivo, que no es otro más que aquel consistente



en que todos los legisladores estén informados y debatan al momento de aprobar una ley.

94. Pero no sólo se trata de la omisión de trámites parlamentarios que permiten la participación de los legisladores, sino que al consistir en una reforma en materia municipal, la dispensa de trámites impidió la participación de los Ayuntamientos, a pesar de que éstos puedan estar presentes en la sesión en que vaya a discutirse un proyecto que se refiera a los asuntos de carácter municipal y, en el caso, la reforma se ubica en ese rubro, pues modificó la forma en la que se deberán suplir las ausencias temporales de los presidentes municipales.

95. Entonces, este Tribunal Constitucional reconoce la existencia de una motivación para la dispensa de trámites, lo que podría calificarse como suficiente para concluir que no existen violaciones al procedimiento legislativo que influyan en el decreto reclamado. Sin embargo, para respetar el orden constitucional, concretamente las formalidades del procedimiento legislativo, debe examinarse esa motivación para procurar el absoluto respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica, lo que se traduce en la observancia de la propia normativa del Estado de Baja California en los artículos 31 de la Constitución Local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, cuyos supuestos normativos coinciden con las condiciones que en su doctrina ha fijado este Tribunal Pleno sobre las razones que llevan a calificar un asunto como urgente.

96. En otras palabras, debe estudiarse la motivación formulada por el legislador, a fin de decidir que lo expuesto cumple con su propia normativa, en pleno respeto a las formalidades del procedimiento legislativo.

97. Máxime que la redacción anterior del artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California sólo hacía referencia a la separación provisional, pero sobre todo, permitía a los Ayuntamientos resolver de conformidad con su reglamento interno y, desde luego, con la facultad que les otorga el diverso 115, fracción II, de la Constitución, los Municipios del Estado de Baja California tienen la reglamentación aplicable a ese tipo de ausencias, según el cuadro que se reproduce a continuación:



TIJUANA

Reglamento Interno y de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.³³

Artículo 40. Funciones del Cabildo. Las funciones que respecto de los miembros del Cabildo se establecen en el presente Reglamento, se otorgan sin perjuicio de las atribuciones previstas por las leyes y demás reglamentos municipales, y sólo para regular el funcionamiento colegiado del Cabildo, en los términos del artículo 1 de este Ordenamiento.

Durante las ausencias temporales del presidente municipal quien desempeñará sus funciones será el edil designado por el Cabildo.

Los integrantes del Ayuntamiento son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

ENSENADA

Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Ensenada, Baja California.³⁴

Artículo 32. Cuando el presidente municipal tenga que ausentarse temporalmente, lo hará del conocimiento del Ayuntamiento solicitando licencia y manifestando la causa o razón de la misma. De proceder la autorización, en la Sesión de Cabildo y a propuesta del presidente municipal, se elegirá mediante votación nominal al Regidor que suplirá su ausencia. El Regidor electo a través de este procedimiento se denominará "Regidor en funciones de Presidente Municipal.

Cuando la ausencia del presidente municipal por cualesquier causa, sea definitiva, se procederá como sigue;

I. El Secretario Fedatario, a solicitud de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, expedirá la convocatoria para efectuar la sesión de Cabildo respectiva;

³³ Periódico Oficial número 40, de trece de septiembre de dos mil dos, Tomo CIX.

³⁴ Periódico Oficial número 52, de catorce de noviembre de dos mil tres, Tomo CX.



II. Previo al inicio de la sesión, se realizará un sorteo para determinar al Regidor que la presidirá, quien asumirá las funciones del presidente municipal exclusivamente para el desarrollo de la misma; y
III. Mediante votación económica se tomará el acuerdo de Cabildo para llamar al suplente del presidente municipal, a fin de que cubra la ausencia definitiva.

TECATE

Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Tecate, Baja California.³⁵

Artículo 17. Las ausencias en que incurran los munícipes serán suplidas conforme el procedimiento previsto en el presente reglamento, en los siguientes términos:

I. Las ausencias temporales del presidente municipal que no sean mayores a 30 días serán suplidas por un regidor, mientras que las definitivas serán cubiertas por su suplente;

II. Sólo serán suplidas las ausencias del síndico procurador por su suplente, cuando las ausencias sean mayores a 15 días;

III. Las ausencias temporales no mayores a 15 días de los regidores no se suplirán, a menos que sea necesario para garantizar el quórum legal en las sesiones de Cabildo. En ese caso y en las ausencias definitivas, será llamado su suplente para cubrirlas;

IV. Quienes suplan a los munícipes, fungirán como tales hasta que concluya el periodo por el que se haya concedido la licencia o antes si el titular está en condiciones de reasumir el cargo. En los casos que no medien licencia, en cuanto el titular reasuma sus funciones;

³⁵ Periódico Oficial número 1, de seis de enero de dos mil diecisiete, Tomo CXXIV.



	<p>V. En el caso de que el munícipe fallezca o le sea revocado su mandato, el suplente será llamado para concluir el periodo constitucional. Si también faltará el suplente, el Ayuntamiento solicitará al gobernador del Estado que inicie el procedimiento para la designación del munícipe, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.</p>
<p>MEXICALI</p> <p><u>Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.</u>³⁶</p>	<p>Artículo 12. De las licencias del presidente municipal. Las licencias del presidente municipal de hasta treinta días hábiles, serán suplidas por el regidor que acuerde el Ayuntamiento, a propuesta de aquél, en caso de exceder dicho término se llamará al suplente.</p>
<p>ROSARITO</p> <p><u>Reglamento Interior del Ayuntamiento de Playas de Rosarito, Baja California.</u>³⁷</p>	<p>Artículo 114. Las ausencias en que incurran los munícipes serán suplidas conforme el (sic) procedimiento previsto en el presente reglamento, en los siguientes términos:</p> <p>I. Las ausencias temporales del presidente municipal serán suplidas por un regidor, mientras que las definitivas serán cubiertas por su suplente;</p> <p>II. Las ausencias temporales del síndico procurador no serán suplidas. En el caso de ausencias definitivas las cubrirá su suplente; y</p> <p>III. Las ausencias temporales de los Regidores no se suplirán, a menos que sea necesario para garantizar el quorum en las sesiones de Cabildo, En ese caso y en las ausencias definitivas, será llamado su suplente para cubrirlas.</p>

³⁶ Periódico Oficial del Estado de Baja California, de catorce de diciembre de dos mil uno.

³⁷ Periódico Oficial número 40, de trece de septiembre de 2002, Tomo CIX.



IV. Quienes suplan a los munícipes, fungirán como tales hasta que concluya el periodo por el que se haya concedido la licencia o antes si el titular está en condiciones de reasumir el cargo. En los casos que no medien licencia, en cuanto el titular reasuma sus funciones.

V. En el caso de que el munícipe fallezca o le sea revocado su mandato, el suplente será llamado para concluir el periodo constitucional.

98. En consecuencia, como la motivación formulada por el legislador no es válida para demostrar la urgencia y dispensar el trámite legislativo, como lo exige la normativa legal y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, ha lugar a declarar la invalidez del decreto reclamado; vicio que además incidió negativamente en los principios democráticos que debe observar el Poder Legislativo, respetando las reglas de sus propios procedimientos, como lo es cumplir con la obligación de anunciar a los Municipios, con la anticipación de cuando menos cinco días previos a la sesión donde se discuta la reforma, para que tomaran parte en los trabajos legislativos como lo disponen los artículos 30 de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

99. Los vicios descritos demuestran la violación directa al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal que tutela la autonomía política de los Municipios; y, desde luego, a los principios básicos de la democracia parlamentaria.

100. Cabe agregar que similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 204/2020.³⁸

101. Al resultar **fundado** este argumento, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 158 que contiene la reforma al artículo 42 de la Ley de Régimen

³⁸ Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, por mayoría de siete votos.



Municipal para el Estado de Baja California; y dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario ocuparse del resto de conceptos de invalidez, esto con apoyo en la jurisprudencia P./J. 100/99, cuyo rubro y texto es el siguiente:

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

VIII. EFECTOS.

102. El artículo 41, fracciones IV y V, así como el diverso 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁹ establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal.

³⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; ..."

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

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



103. Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada, es decir, al Congreso del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto No. 158 mediante el cual se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, en atención a lo expuesto en los apartados VII y VIII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación



activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones diversas, respecto del apartado VII, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del Decreto No. 158 mediante el cual se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de diez de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.



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

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 212/2020.

TEMA. La falta de llamamiento al Municipio para participar en el proceso legislativo, cuando éste le afecta, constituye, por sí misma, una violación invalidante a aquél.

1. En sesión de diez de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la controversia constitucional.
2. En consecuencia, se declaró la invalidez del Decreto Número 158 mediante el cual se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte.

I. Razones de la aclaración.

3. La sentencia aborda dos violaciones al procedimiento legislativo: por un lado, la falta de una justificación completa y objetiva para dispensar los trámites ordinarios para la aprobación de una ley y, por otra parte, la falta de llamamiento al Municipio para que pudiera presentar sus opiniones y alegatos.
4. Si bien coincido con el sentido de la sentencia respecto a que existió una violación invalidante al procedimiento legislativo, formulo el presente voto porque considero que la sentencia aborda dichas violaciones como una sola; sin embargo, en mi opinión, es importante enfatizar que las dos violaciones descritas son autónomas, es decir, que cada una, por sí misma, constituye una violación invalidante al procedimiento legislativo. Ello conforme a las razones que expongo a continuación.
5. En primer lugar, la falta de una justificación completa y objetiva para dispensar los trámites ordinarios para la aprobación de una ley constituye una violación



con potencial invalidante, conforme a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. La sentencia relata muy bien los antecedentes del caso, en especial que el jueves doce de noviembre de dos mil veinte se recibió en la oficialía de partes la iniciativa de reforma proveniente del Ejecutivo local, y en la sesión extraordinaria realizada el catorce del mismo mes, la Junta de Coordinación Política presentó un acuerdo para dispensar los trámites ordinarios del proceso legislativo respecto a dicha iniciativa, el cual fue aprobado, y ese mismo día se votó la reforma.
7. En ese sentido, concuerdo con la sentencia de que, en el caso, existió una violación a los principios básicos de la democracia parlamentaria, que presuponen, justamente, que existe información completa y anticipada de qué dictámenes se discutirán y de su propio contenido para que la participación se base en un conocimiento informado y razonado del documento respectivo.
8. No es obstáculo a la conclusión anterior que se haya votado la dispensa de los trámites ordinarios de reforma, pues ésta no fue precedida de argumentos objetivos que demostraran la urgencia de la aprobación de la iniciativa de reforma; ello sin soslayar que la justificación para la dispensa del trámite, sólo requiere una motivación ordinaria, pues aun así es necesario que satisfaga un estándar mínimo, para evitar que la mayoría obstaculice un genuino debate democrático en perjuicio de las minorías, como estimo sucedió en este caso.
9. Al respecto es importante mencionar que de los dieciséis votos con los que se aprobó la reforma, catorce fueron de la coalición mayoritaria "Juntos Haremos Historia" y que aun cuando una de las diputadas de minoría expresamente manifestó que era un tema delicado y que a su consideración era necesario para la reforma, contar con la opinión de los Ayuntamientos y que se analizara en un dictamen, la mayoría votó tanto la dispensa como el asunto, y al no dar razones objetivas y suficientes para ello, se minimizó abiertamente la posición de la minoría que, precisamente, buscaba cumplir con dicho requisito legal; siendo importante recordar que las votaciones mayoritarias no pueden convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento de reformas, ya que este Tribunal Pleno ha determinado que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante.
10. Bajo esta última premisa, considero que la violación relativa a la falta de llamamiento al Municipio para que pudiera presentar sus opiniones o alegatos



también es una violación que, por sí misma, puede invalidar la totalidad del proceso legislativo.

11. Al respecto, es importante tener presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado el estándar de protección para incluir no sólo a las mayorías y minorías, sino a aquellos entes a quienes la ley otorga el derecho de participar en la deliberación pública.¹ Lo cual, como adelanté, genera la segunda violación invalidante del proceso en estudio.²
12. Ello porque de conformidad con la Constitución Local,³ los Ayuntamientos tienen facultad para intervenir en el proceso legislativo y en el caso se excluyó al Municipio actor de participar en éste, lo cual considero sí impacta en la condición democrática de la norma y, por ende, genera una violación con potencial invalidante de ésta.
13. Finalmente, cabe mencionar que esta interpretación de las violaciones al procedimiento legislativo, y principalmente considerar la falta de llamamiento al Municipio como una violación autónoma, es congruente con el fortalecimiento que se ha venido construyendo judicialmente a favor de los Municipios, maximizando las garantías que se les otorgan y que permiten que su autonomía se pueda desplegar en modo pleno y eficaz.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Desde la controversia constitucional 19/2007, donde el Tribunal Pleno consideró que el no haber llamado al gobernador del Estado de Jalisco era una violación grave en el procedimiento, pues en términos de la legislación local aplicable, no era factible poner a discusión un proyecto de ley sin haber satisfecho la obligación de citar al gobernador, cuando se fueran a discutir asuntos relacionados con su competencia.

² No desconozco que en la controversia constitucional 94/2011 se determinó que no era aplicable el mismo supuesto en el caso de los Municipios del Estado de Baja California, pues su participación se prevé en el proceso de dictaminación y no en la sesión. Sin embargo, yo no integraba el Tribunal Pleno en la fecha de su votación, por lo que considero importante establecer mi criterio al respecto.

³ ARTÍCULO 30. Las Comisiones de Dictamen Legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y

"II. **Los Ayuntamientos**, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2017.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el veinticuatro de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.
2. El artículo transitorio impugnado establece que los sujetos obligados debían hacer las adecuaciones necesarias a su normativa interna para adecuarse a la ley local, en un plazo de dieciocho meses a partir de su entrada en vigor, lo que el promovente estimó como contrario a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues su artículo séptimo transitorio requería que el sistema de protección de datos personales entrara en vigor antes de la conclusión del plazo que establece el artículo impugnado.

I. Razones de la mayoría

3. En la sentencia se sobreseyó de oficio la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo transitorio impugnado, bajo el argumento de que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los numerales 20, fracción II y 65, todos de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, pues se consideró que habían cesado sus efectos, ya que había transcurrido el plazo que el artículo transitorio previó para que los sujetos obligados ajustaran su normativa interna a la ley local.
4. Para justificar esta determinación, la sentencia hace referencia a la distinción que el Tribunal Pleno había hecho en varios precedentes de dos tipos de transitorios de acuerdo con su función. El primer tipo de transitorio tiene exclusivamente una función de política legislativa, consistente en determinar el ámbito de validez temporal de la norma publicada o de otras normas en el ordenamiento. En la sentencia se señala que, por su función, estos artículos tienen efectos temporales que cesan cuando se cumple con lo que disponen. En cambio, el segundo tipo de transitorio tiene una función sustantiva, pues en ellos se asigna una competencia para emitir normas o se desarrollan bases sustantivas que deben cumplir otros ordenamientos. La sentencia señala que, en estos casos, los artículos transitorios deben ser analizados como cualquier



artículo integrante del cuerpo de la ley, y que el mero transcurso del plazo que prevén no permite concluir que han cesado sus efectos.

5. Establecido lo anterior, en la sentencia se argumenta que el artículo transitorio impugnado tiene exclusivamente una función de política legislativa, consistente en aplazar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados que establecen diversos artículos del cuerpo normativo de la ley impugnada. Para demostrar lo anterior, se realiza un análisis material y valorativo de los distintos preceptos de la ley impugnada que prevén las obligaciones que deben cumplir los sujetos obligados y se listan tales obligaciones. Y se indica que la función del artículo transitorio se limita a postergar el momento en el que los sujetos obligados deben ajustar su normativa interna para cumplir con estas obligaciones.
6. Así, se concluye que el artículo transitorio no tiene ninguna función sustantiva, pues no otorga ninguna facultad ni establece algún derecho u obligación que no haya sido previsto en los preceptos del cuerpo normativo de la ley y que, al haber transcurrido el plazo previsto en él, han cesado sus efectos y debía sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad.

II. Razones del disenso

7. Aunque comparto en general lo resuelto, considero necesario realizar ciertas aclaraciones respecto del uso de precedentes en la sentencia.
8. En la presente acción, el artículo tercero transitorio impugnado establece que los sujetos obligados deberán hacer las adecuaciones necesarias a su normatividad interna para adecuarse a la Ley de Protección de Datos local, otorgando un plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de dicha ley.¹
9. El accionante impugna, específicamente, la ampliación injustificada que realizaba la ley local del plazo previsto en la ley general para cumplir con las obligaciones de protección de datos personales. Sin embargo, coincido con la sentencia en que, puesto que el plazo ampliado que prevé la ley local ya había fenecido, entonces debía sobreseerse en la acción, de conformidad con los

¹ **Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California Sur**

"**Tercero.** Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna, en caso de ser necesario y para el cumplimiento del objeto de esta ley, a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."



artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con su diverso 59,² tal como resolvimos en las acciones 100/2017, 102/2017 y 107/2017.

10. Sin embargo, la sentencia adicionalmente cita como precedente a la acción de inconstitucionalidad 42/2016,³ donde este Pleno introdujo una categorización, que no fue retomada en los asuntos antes citados, sobre las funciones que pueden cumplir los transitorios y sobre cuál de estas funciones recae la impugnación del promovente. Aunque esa acción fue resuelta bajo mi ponencia y por unanimidad, considero que el problema que ahí enfrentamos era muy distinto al aquí presentado y que sus consideraciones, tal como han sido retomadas, no aportan claridad para la resolución del caso que nos ocupa.
11. En el precedente citado estábamos frente a un artículo transitorio mediante el cual se facultaba al Ejecutivo Local para la emisión de un reglamento en materia de transparencia, en un plazo determinado. La característica distintiva del asunto es que se impugnó un artículo transitorio que tenía tanto una función sustantiva consistente en otorgar una facultad para la emisión de un reglamento, como una función de política legislativa consistente en establecer un plazo para su emisión. Así, en este precedente se estableció que para determinar si se actualizaba la causal de cesación de efectos debíamos considerar no sólo las funciones del transitorio, sino también cuál de ellas fue impugnada por el promovente.
12. En esa ocasión, el INAI no impugnó el plazo, sino la facultad establecida en el artículo impugnado. Por lo tanto, a pesar de que el plazo establecido había

² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

³ Fallado en sesión del veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, de este Tribunal Pleno por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio octavo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.



transcurrido, dado que el artículo cumplía con una función sustantiva, sobre la que recaía la impugnación, la cual no era susceptible de extinguirse con el paso del tiempo, se concluyó que no habían cesado los efectos y debíamos entrar al estudio de fondo.

13. En cambio, en el presente asunto, el instituto promovente impugnó un artículo transitorio que no otorga ninguna facultad, sino que se limita a otorgar un plazo a los sujetos obligados para ajustar su normativa interna a la ley de datos local. Me parece que bastaba con indicar lo anterior para evidenciar que no se impugnó una porción normativa de un transitorio que tuviera una función sustantiva. En mi opinión, ello resultaba suficiente para justificar que, al haber transcurrido el plazo del transitorio, debía sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad.
14. Por lo anterior, estimo que era innecesario que en la sentencia se realizara un estudio material de la ley de datos local y se analizaran las distintas obligaciones y requisitos que establecen a los sujetos obligados. En todo caso, considero que el mandato constitucional es claro en lo que concierne a la intención de homogeneizar los procedimientos y dejar este aspecto completamente regulado por la ley general, lo que implica que, de entrada, la entidad federativa carecía de competencia para añadirlos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 3089, con número de registro digital: 29865.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de junio de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

