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 37

Tomo I

Mayo de 2024

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

GACETA

del *Semanario Judicial de la Federación*

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

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 37

Tomo I

Mayo de 2024

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

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

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

CONTENIDO GENERAL

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

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

Sección Primera
Jurisprudencia

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

Subsección 4
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 19

Subsección 5
Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad 1271

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 1339

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

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por precedentes 1357

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1909

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 2249

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 2263

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

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por precedentes 2273

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2467

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2515

CUARTA PARTE
Plenos Regionales

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por reiteración en conflictos competenciales..... 2847

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2867

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 4821

QUINTA PARTE
Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por reiteración..... 4833

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 4915

SEXTA PARTE
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Primera
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 3
Ministra Presidenta 5311

Subsección 4
Comités..... 5315

Sección Segunda
Consejo de la Judicatura Federal 5337

NOVENA PARTE
Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 5347

Índice de Sentencias 5387

Índice de Votos 5411

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales..... 5429

Índice de Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad..... 5531

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5537

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 5539

Índice en Materia Constitucional..... 5541

Índice en Materia Penal 5549

Índice en Materia Administrativa..... 5557

Índice en Materia Civil..... 5567

Índice en Materia Laboral 5579

Índice en Materia Común..... 5587

Índice de Jurisprudencia por Precedentes 5603

Índice de Jurisprudencia por Contradicción 5609

Tabla General Temática de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 5633

Índice de Ordenamientos 5661

NOTA INTRODUCTORIA

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

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

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

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

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

Al respecto, destacan dos importantes cambios:

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

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

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

• El *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los viernes hábiles deben publicarse en el *Semanario* las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; así como la información que se estime pertinente difundir a través de dicho medio digital.

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

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

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

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos correspondientes.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos correspondientes.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos respectivos.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas.

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

		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

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

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

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

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

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

TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	**ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN**	**EJEMPLOS**
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal. El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis. La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal. La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.	Pleno: **P./J. 1/2024 (11a.)** Primera Sala: **1a./J. 1/2024 (11a.)** Segunda Sala: **2a./J. 1/2024 (11a.)**
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia. El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal. El año de aprobación. La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.	Pleno: **P. I/2024 (11a.)** Primera Sala: **1a. I/2024 (11a.)** Segunda Sala: **2a. I/2024 (11a.)**

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

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

** Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor es un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifica al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (11a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

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

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

Primera Parte

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

Sección Primera
JURISPRUDENCIA

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

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, CONTRA EL ACUERDO QUE DECLARA CUMPLIDA LA RESOLUCIÓN DE LA DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO.

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discreparon sobre la procedencia del recurso de inconformidad en contra del acuerdo que declara cumplida la resolución de la denuncia de incumplimiento de una declaratoria general de inconstitucionalidad. Mientras que la Primera Sala sostuvo que sí procede, pues se actualiza un supuesto análogo al del artículo 201, fracción I, de la Ley de Amparo, relativo a la procedencia del recurso de inconformidad contra la resolución que tenga por cumplida una ejecutoria de amparo, la Segunda Sala decidió que no, dado que los supuestos no son semejantes.

Criterio jurídico: El recurso de inconformidad previsto en el artículo 201, fracción I, de la Ley de Amparo es procedente en contra del acuerdo que declara cumplida la resolución de la denuncia de incumplimiento de una declaratoria general de inconstitucionalidad, pues permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisar si, como lo decidió el Juzgado de Distrito, la autoridad respectiva cumplió con los lineamientos dictados en dicha declaratoria.

Justificación: La Ley de Amparo no regula la procedencia del recurso de inconformidad en el supuesto referido, pues tratándose de declaratorias generales de inconstitucionalidad, el artículo 201, fracción IV, de la Ley de Amparo, sólo lo contempla contra la resolución que declare infundada o improcedente esa denuncia. Ello se debe a que tener por cumplida la resolución de la denuncia de

incumplimiento en una declaratoria general de inconstitucionalidad implica, en principio, que las normas invalidadas dejaron de aplicarse por la autoridad respectiva. De ahí que esa situación no tiene efectos similares a cuando se declare infundada la denuncia (lo que implica que las normas inconstitucionales no le fueron aplicadas), o a cuando la misma se declare improcedente (lo que deriva de la actualización de un obstáculo para realizar un análisis de fondo). Por regla general, basta con que la autoridad deje sin efectos la resolución en donde aplicó una norma invalidada para que se cumpla la resolución dictada en la denuncia de incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, pues en estos procedimientos se impone a las autoridades una obligación de abstención, ya que dicha norma fue expulsada del orden jurídico. Sin embargo, pueden existir casos en donde podría ser insuficiente que la autoridad deje sin efectos el acto denunciado, debido a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una declaratoria general de inconstitucionalidad hubiera establecido, además de decretar la inconstitucionalidad de una norma, alguna obligación de hacer que implique seguir determinados lineamientos por las autoridades, con la finalidad de superar eficazmente el problema generado por las normas declaradas inconstitucionales; incluso, aun cuando el artículo 210 de la Ley de Amparo dispone que si la persona titular del Juzgado de Distrito determina que se aplicó la norma inconstitucional ordenará a la autoridad dejar sin efectos el acto denunciado, lo cierto es que no puede pasarse por alto que el diverso 234 de ese ordenamiento permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer cuáles serán los alcances y las condiciones de la resolución que recaiga en una declaratoria general de inconstitucionalidad, ni tampoco que, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno cuenta con facultades para establecer todos los efectos que considere necesarios para su plena eficacia, en términos de 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 que regula este medio de control constitucional. De ahí que corresponde conocer del recurso de inconformidad respectivo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo establecido en el Acuerdo General Número 1/2023, del Pleno de este Alto Tribunal, salvo cuando éste ya haya definido el criterio para determinar el o los supuestos en los que se actualiza la aplicación de una norma general inconstitucional, conforme al punto quinto de

ese acuerdo, en cuyo caso se actualiza la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

P./J. 1/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 298/2023. Entre los sustentados por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 15 de enero de 2024. Mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa por consideraciones adicionales, Loretta Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, respecto de los apartados V, VI y VII relativos, respectivamente, al estudio, al criterio que debe prevalecer y a la decisión. Votaron en contra la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. El Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Érika Yazmín Zárate Villa.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los recursos de inconformidad previstos en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo 63/2022 y 8/2023, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los recursos de inconformidad previstos en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo 2/2020 y 16/2021.

Nota: El Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito citado, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo IV, febrero de 2023, página 3837, con número de registro digital: 5842.

El Instrumento Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés, por el que se modifica el rubro y se adiciona un punto cuarto y, en consecuencia, se recorre la numeración; y se modifican los puntos segundo, tercero, quinto (antes cuarto),

noveno (antes octavo), décimo (antes noveno), décimo primero (antes décimo), décimo segundo (antes décimo primero), décimo tercero (antes décimo segundo), décimo cuarto (antes décimo tercero), y décimo quinto (antes décimo cuarto), del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo III, abril de 2023, página 2685, con número de registro digital: 5855.

El Tribunal Pleno, el once de abril en curso, aprobó, con el número 1/2024 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a once de abril de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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

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

Criterio jurídico: Aun cuando el artículo 206 de la Ley de Amparo sólo establece textualmente la procedencia del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento

de la suspensión de plano o definitiva, debe interpretarse que también es procedente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional.

Justificación: De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 206, 157 y 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, junto con el mandato constitucional de garantizar una justicia completa y efectiva, deriva que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión procede para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional a pesar de que el indicado artículo 206 sólo prevé textualmente su procedencia cuando se trate de la suspensión de plano o definitiva, por las razones siguientes: a) el mencionado artículo 157 prevé que la suspensión provisional se regirá por las reglas de la suspensión definitiva, lo que incluye los mecanismos para su control y cumplimiento, tal como el incidente aludido; b) de acuerdo con el postulado del legislador racional, si el Congreso de la Unión hubiera pretendido que el incidente fuera improcedente contra la suspensión provisional, lo habría determinado expresamente y, por el contrario, en el citado artículo 97, fracción I, inciso g), se reconoce implícitamente su procedencia tratándose de la suspensión provisional, pues permite que la resolución del incidente se combata a través del recurso de queja cuando se trate tanto de la suspensión provisional como de la definitiva; y c) el incidente tiene dos fines: uno inmediato de hacer que se cumpla la suspensión provisional, y otro mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, con lo que no sólo se protege a las partes involucradas, sino también se garantizan los derechos de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia de todas las personas; incluso, mediante el incidente se podrá determinar si la autoridad responsable cumplió la suspensión provisional del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que conlleva su desobediencia. Sostener lo contrario implicaría que el juicio de amparo corra el riesgo de ser ilusorio e ineficaz, lo que generaría un incentivo perverso para que las autoridades incumplan la suspensión provisional o retrasen impunemente su cumplimiento, lo cual es constitucionalmente inaceptable.

P./J. 4/2024 (11a.)

Contradicción de tesis 523/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado

en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de enero de 2024. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández, quien se apartó de algunas consideraciones y anunció voto concurrente. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Luis Alberto Trejo Osornio.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver la queja 171/2018, la cual dio origen a la tesis aislada XXXII.3 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES RELACIONADAS CON EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de mayo de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2612, con número de registro digital: 2019825, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver la queja 228/2019, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver la queja 377/2016, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver la queja 232/2017, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 83/2015, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, al resolver la queja 45/2014, y el diverso sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 120/2019.

Nota: De la sentencia que recayó a la queja 377/2016, resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, derivó la tesis aislada XVIII.1o.P.A.1 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR

EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO EN QUE SE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE RESPECTO DE LA MEDIDA TANTO PROVISIONAL COMO DEFINITIVA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo IV, agosto de 2017, página 2844, con número de registro digital: 2014995.

De la sentencia que recayó a la queja 232/2017, resuelta por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, derivó la tesis aislada XVIII.2o.T.1 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO SE LIMITA EXCLUSIVAMENTE A LAS RESOLUCIONES QUE RESUELVEN LA SUSPENSIÓN DE PLANO O DEFINITIVA, SINO QUE TAMBIÉN PROCEDE CONTRA EL EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE (INTERPRETACIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 206 DE LA LEY DE AMPARO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de noviembre de 2017 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, página 2054, con número de registro digital: 2015574.

De la sentencia que recayó a la queja 83/2015, resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, derivó la tesis aislada III.1o.A.6 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO. PROCEDE TANTO RESPECTO DE LA DE PLANO O DEFINITIVA, COMO DE LA PROVISIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de julio de 2015 a las 9:15 horas y en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo II, julio de 2015, página 1729, con número de registro digital: 2009566.

De la sentencia que recayó a la queja 45/2014, resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, derivó la tesis aislada XIX.1o.P.T.1 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA CONCEDE YA SEA DEFINITIVA O PROVISIONALMENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo III, octubre de 2014, página 2859, con número de registro digital: 2007648.

De la sentencia que recayó a la queja 120/2019, resuelta por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.9o.A.16 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 206 DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE TANTO CONTRA LA MEDIDA CAUTELAR DE PLANO O DEFINITIVA, COMO DE LA PROVISIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2122, con número de registro digital: 2020252.

El Tribunal Pleno, el once de abril en curso, aprobó, con el número 4/2024 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a once de abril de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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

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

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

Justificación: El incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional tiene dos fines: uno inmediato, de hacer que se acate la suspensión

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

P./J. 5/2024 (11a.)

Contradicción de tesis 523/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de enero de 2024. Mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario

Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Votaron en contra las Ministras Lenia Batres Guadarrama y Norma Lucía Piña Hernández, quien anunció voto particular. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Luis Alberto Trejo Osornio.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver la queja 171/2018, la cual dio origen a la tesis aislada XXXII.3 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES RELACIONADAS CON EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de mayo de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2612, con número de registro digital: 2019825, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver la queja 228/2019 y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver la queja 377/2016.

Nota: De la sentencia que recayó a la queja 377/2016, resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, derivó la tesis aislada XVIII.1o.P.A.1 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO EN QUE SE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE RESPECTO DE LA MEDIDA TANTO PROVISIONAL COMO DEFINITIVA.", que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo IV, agosto de 2017, página 2844, con número de registro digital: 2014995.

El Tribunal Pleno, el once de abril en curso, aprobó, con el número 5/2024 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a once de abril de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021

SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO. NO ES PROCEDENTE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO PARA CONCEDERLA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a criterios contradictorios en relación con si debe analizarse la apariencia del buen derecho para conceder la suspensión en amparo directo. Mientras que uno consideró que para concederla no se requiere determinar la apariencia del buen derecho de la parte quejosa y su ponderación con otros elementos, el otro concluyó lo contrario.

Criterio jurídico: Los Tribunales Colegiados de Circuito no deben analizar la apariencia del buen derecho para determinar si conceden la suspensión en amparo directo.

Justificación: El artículo 190 de la Ley de Amparo establece cuáles son las reglas de la suspensión en amparo indirecto que la autoridad responsable debe tomar en cuenta para conceder la medida cautelar en amparo directo. Entre esas reglas no se encuentra el análisis de la apariencia del buen derecho. Por ello, no puede considerarse que la voluntad del legislador haya sido que se observara tal figura para conceder la suspensión en amparo directo. Inclusive, su uso para definir la procedencia de la suspensión en amparo directo sería contrario a la mecánica de la medida cautelar y ni siquiera tutelaría de mejor manera los derechos fundamentales de la persona quejosa que promueve el juicio de protección constitucional en contra de una resolución definitiva.

P./J. 2/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 89/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 9 de enero de 2024. Mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf apartándose de los párrafos del 53 al 59, Jorge Mario Pardo Rebolledo separándose de los párrafos 34, 36, 57 y 63, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, respecto de los apartados IV, V y VI relativos, respectivamente, al estudio de

fondo, a la tesis que resuelve la contradicción y a la decisión. Ausentes: Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Votó en contra la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 432/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver la queja 295/2020.

El Tribunal Pleno, el once de abril en curso, aprobó, con el número 2/2024 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a once de abril de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

TERCERO EXTRAÑO A JUICIO POR EQUIPARACIÓN. LA FALTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL AL QUEJOSO DE LA REANUDACIÓN DE UN JUICIO SOBRE EL QUE YA TUVO CONOCIMIENTO NO LE DA ESE CARÁCTER.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios en relación con el reconocimiento de la calidad de tercero extraño a juicio por equiparación. Mientras que uno sostuvo que el desconocimiento de las actuaciones posteriores de un periodo de inactividad en autos, ocasionado por la falta de una notificación personal, tiene el efecto de que el quejoso sea considerado como tercero extraño a juicio por equiparación, el otro consideró que las deficiencias de una nueva notificación que tiene como consecuencia la ignorancia de la nueva fecha de audiencia, no legitiman a una persona a promover un juicio de amparo como tercero extraño a juicio por equiparación.

Criterio jurídico: No se le debe reconocer el carácter de tercero extraño a juicio por equiparación a las personas que han conocido del juicio de origen, aun cuando no hayan sido notificadas personalmente de la reanudación del procedimiento.

Justificación: La figura del tercero extraño a juicio por equiparación tiene como premisa un desconocimiento total del juicio y, en específico, de lo que ha acontecido en autos. Si el quejoso tuvo conocimiento del juicio de origen cuyas actuaciones pretende anular, su situación no es la de un tercero extraño por equiparación. Esto es, si compareció en el juicio natural no debe considerarse desvinculado del procedimiento por desconocer alguna notificación, inclusive las de manera personal derivadas de un periodo de inactividad, por lo que no puede otorgársele el carácter de tercero extraño a juicio por equiparación, aun cuando se le haya notificado indebidamente la reanudación del procedimiento, pues el mero transcurso del tiempo y la indebida notificación de dicha reanudación no lo hacen ignorante del procedimiento del que es parte.

P./J. 3/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 130/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito. 9 de enero de 2024. Unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf obligada por la mayoría, Jorge Mario Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y con argumentaciones adicionales, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat obligada por la mayoría y con precisiones, Javier Laynez Potisek y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández obligada por la mayoría y apartándose de las consideraciones, respecto de los apartados V, VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo, al criterio que debe prevalecer y a la decisión. La Ministra Loretta Ortiz Ahlf, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Ausentes: Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver la queja 177/2022, la cual dio origen a la tesis aislada VII.2o.C.18 K (11a.), de rubro: "PERSONA EXTRAÑA A JUICIO POR EQUIPARACIÓN. TIENE ESE CARÁCTER QUIEN RECLAMA EN EL AMPARO INDIRECTO LA FALTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL DE LA REANUDACIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 81 DEL CÓDIGO

DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y, POR ELLO, NO PUDO CONTROVERTIR LA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN SU CONTRA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de noviembre de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo IV, noviembre de 2022, página 3741, con número de registro digital: 2025431, y

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 77/2016, el cual dio origen a la tesis aislada II.1o.T.20 K (10a.), de rubro: "PERSONA EXTRAÑA POR EQUIPARACIÓN. PARA TENER ESTE CARÁCTER SE REQUIERE EL DESCONOCIMIENTO DEL JUICIO A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO, Y NO DE ACTUACIONES POSTERIORES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de enero de 2018 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, página 2210, con número de registro digital: 2015979.

El Tribunal Pleno, el once de abril en curso, aprobó, con el número 3/2024 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a once de abril de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Subsección 4

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

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA GENERAL.

IV. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO PARA ANALIZAR SU VALIDEZ.

VI. 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 Y QUE EL PROCEDIMIENTO DELIBERATIVO CULMINE CON LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE VOTACIÓN ESTA-

BLECIDAS, EN LA INTELIGENCIA DE QUE TANTO LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA COMO LAS VOTACIONES DEBEN SER PÚBLICAS.

VII. REGLAMENTO DE LAS COMPARECENCIAS DE LAS Y LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE. PARA LA APROBACIÓN DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE EMITIÓ SE REQUIERE LA VOTACIÓN MAYORITARIA DE LOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA Y NO UNA MAYORÍA CALIFICADA (PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DEL REFERIDO REGLAMENTO).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CAMPECHE. EL QUE CULMINÓ CON EL DECRETO IMPUGNADO SE AJUSTÓ A LAS REGLAS DE VOTACIÓN ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO LOCAL, CONFORME A LAS CUALES PARA LA APROBACIÓN DE DICTÁMENES BASTA UNA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA DEL ÓRGANO LEGISLATIVO (DECRETO NÚMERO 121, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDIÓ EL REGLAMENTO DE LAS COMPARECENCIAS DE LAS Y LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL.

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE SU AUSENCIA.

XI. COMISIONES INTERNAS DE LOS CONGRESOS LOCALES. SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO NO ESTÁN PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE SU REGULACIÓN COMPETE A LOS CONGRESOS LOCALES.

XII. COMPARECENCIAS ANTE EL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LA JUNTA DE GOBIERNO

Y ADMINISTRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL DEFINIRÁ EL NÚMERO DE INTERVENCIONES POR GRUPO PARLAMENTARIO, LAS CUALES SERÁN PROPORCIONALES A LA CANTIDAD DE DIPUTACIONES QUE LOS INTEGREN AL MOMENTO DE CONSTITUIRSE, RESPETA LA REPRESENTACIÓN POPULAR Y EL PLURALISMO POLÍTICO (ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL MOMENTO DE CONSTITUIRSE", DEL REGLAMENTO DE LAS COMPARECENCIAS DE LAS Y LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE, EXPEDIDO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 121, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIII. COMPARECENCIAS ANTE EL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL DEFINIRÁ EL NÚMERO DE INTERVENCIONES POR GRUPO PARLAMENTARIO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD, YA QUE NO DISMINUYE LA REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA AL SENO DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL MOMENTO DE CONSTITUIRSE", DEL REGLAMENTO DE LAS COMPARECENCIAS DE LAS Y LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE, EXPEDIDO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 121, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIV. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN DE MANERA INMEDIATA A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE UN CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN PUEDE REALIZARSE SIEMPRE QUE ESTÉ VINCULADO DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA.

XVI. COMPARECENCIAS ANTE EL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE. LA FACULTAD DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE ESE

ÓRGANO LEGISLATIVO PARA DEFINIR EL NÚMERO DE INTERVENCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LOS CUESTIONAMIENTOS QUE SE REALICEN A QUIENES COMPAREZCAN ANTE ESE ÓRGANO, ATENDIENDO A LA CANTIDAD DE DIPUTADOS QUE INTEGRAN DICHOS GRUPOS "AL MOMENTO DE CONSTITUIRSE", IMPIDE QUE LAS FUERZAS POLÍTICAS SE VEAN REPRESENTADAS DE MANERA PROPORCIONAL, LO QUE SE ALEJA DE LAS BASES CONSTITUCIONALES QUE EXIGEN A LAS LEGISLATURAS LOCALES REGULAR SU RÉGIMEN INTERNO BAJO LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL MOMENTO DE CONSTITUIRSE", DEL REGLAMENTO DE LAS COMPARECENCIAS DE LAS Y LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE, EXPEDIDO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 121, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL MOMENTO DE CONSTITUIRSE", DEL REGLAMENTO DE LAS COMPARECENCIAS DE LAS Y LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE, EXPEDIDO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 121, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL NUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2022. DIVERSOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE. 28 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6-7

II.	**PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.**	Se tiene por impugnado el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial del	7
		Estado el nueve de agosto de dos mil veintidós.	
III.	**OPORTUNIDAD.**	El escrito inicial es oportuno.	7-8
IV.	**LEGITIMACIÓN.**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8-9
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**		9-15
	a) Ausencia de intervención del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.	Se estima que no es viable sobreseer respecto del Poder Ejecutivo local, puesto que fue la autoridad que publicó la norma.	9-11
	b) El precepto impugnado no constituye una norma de carácter general.	Es infundado el planteamiento, porque la norma reviste las características de ser general, impersonal y abstracta.	11-14
	c) La parte actora no reclama la contradicción entre una norma y la Constitución General.	Es infundada la causal, porque la parte actora aduce violación al procedimiento legislativo, así como a los artículos 1o. y 40 constitucionales.	14-15
VI.	**ESTUDIO DE FONDO.**		15-62
	Tema 1. Violación al procedimiento legislativo.	Es infundado el concepto de invalidez, porque el decreto se aprobó conforme a la regla de votación aplicable.	16-32
	Tema 2. Violación de las bases constitucionales que regulan el régimen interno del congreso local.	Son infundados los conceptos de invalidez, esencialmente, porque la norma reglamentaria garantiza la participación de todas las fuerzas políticas en la ronda de preguntas de las comparecencias. En suplencia, se estima que es inconstitucional la porción que dice "al momento de constituirse", porque permite distorsiones en la representación.	32-62

VII.	**EFECTOS.**	Se reconoce la validez del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, excepto el enunciado que dispone: "... al momento de constituirse."	62-63
VIII.	**DECISIÓN.**	PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero de este fallo, expedido mediante el Decreto número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión. TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa "al momento de constituirse", del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, expedido mediante el Decreto número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación. CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	63-64

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 123/2022, promovida por Diputadas y Diputados integrantes del Congreso del Estado de Campeche, en contra del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, emitido mediante el Decreto 121, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el nueve de agosto de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El seis de septiembre de dos mil veintidós, diversos Diputados y Diputadas integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche presentaron demanda de acción de inconstitucionalidad, y señalaron como autoridad demandada al Poder Legislativo de dicha entidad, así como su Junta de Gobierno y Administración y a su Secretario General.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, las y los accionantes expusieron los siguientes conceptos de invalidez:

• **PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Las legisladoras y legisladores estiman que el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias impugnado contraviene el principio de progresividad y el derecho fundamental de eficaz representación ciudadana de la primera minoría, reconocido en el artículo 40 constitucional, toda vez que sin justificación limita la participación de la totalidad de quienes integran la legislatura para hacer preguntas a los titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del estado.

• Señalan que el artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los diversos 43, 47, 172, 173, 174, 175 y 178 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche establecen como derecho fundamental de las y los

diputados el de participar en todas las sesiones de las comisiones o del Pleno del Congreso del Estado, incluidas, las comparecencias de los titulares de las Secretarías y Dependencias centralizadas de la administración pública estatal.

• En su concepto, la participación debe ser plena, esto es, sin limitación alguna con motivo del porcentaje de representación del grupo parlamentario al que pertenezcan. Debe ejercerse por el solo hecho de ser representantes de la ciudadanía, pues de lo contrario se vulnera el derecho de contar con un eficaz sistema representativo, acorde al artículo 40 de la Constitución Federal, ya que se inhibe la posibilidad de que una parte de la ciudadanía representada en cada diputación pueda materializar esa representatividad a través de las preguntas que se pudieran hacer.

• Argumentan que dicha situación se hace extensiva a las demás sesiones en las que, con motivo de las labores parlamentarias, se llame a comparecer a dichos titulares.

• Además, refieren que no existe exposición de motivos que justifique la restricción consistente en sujetar la participación al porcentaje de representación parlamentaria.

• **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El precepto impugnado contraviene el principio de subordinación jerárquica o jerarquía normativa, pues contraviene el derecho concedido en los artículos 47, fracción IV y 174 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

• Lo anterior, al establecer una restricción al derecho fundamental de las y los legisladores de participar de manera plena en las sesiones donde comparezcan los titulares de las dependencias de la administración pública estatal, lo cual no está previsto en el artículo 174 del señalado ordenamiento legal.

• **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Aducen que el decreto impugnado es violatorio del proceso de reformas y adecuaciones de las normas locales, en tanto que a través de aquel se reglamenta un precepto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, en particular, el artículo 177, el cual por disposición del diverso 171 de la citada legislación solo puede ser re-

formado, adicionado o derogado por el voto de las dos terceras partes de quienes integran el Congreso del Estado.

• En esa medida, si el Reglamento de Comparecencias es una norma accesoria del referido artículo 177, no puede contradecir el proceso previsto legalmente para la creación de la norma principal, por lo que el decreto reclamado debió haber sido aprobado por veinticuatro de las treinta y cinco diputaciones que componen el Congreso.

3. **Admisión y trámite.** El trece de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad; asimismo, en el momento oportuno, ordenó su turno al Ministro instructor, quien admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley.

4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Campeche.** El Poder Legislativo local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

• Hace valer como **causa de improcedencia** que la norma impugnada no tiene carácter de norma general para efectos de la acción de inconstitucionalidad, pues no posee las características de ser generalizada, abstracta e impersonal. Lo anterior, en virtud de que su aplicación se circunscribe exclusivamente a las y los diputados y diversos órganos parlamentarios del Congreso del Estado de Campeche, de modo que no es impersonal, al no ser de observancia para la sociedad. Además, tiene aplicación solo al ejercicio de las comparecencias con motivo de la glosa de los informes de gobierno que rinda la persona titular del Poder Ejecutivo local, de ahí que no sea una norma abstracta, en tanto que no regula situaciones generalizadas ni supuestos indeterminados, sino que solo incide en el ámbito interno organizativo del Congreso del Estado.

• Así también que la presente demanda de acción de inconstitucionalidad tiende a la protección de derechos particulares, más no para dilucidar la contradicción con la Constitución Federal, en virtud de que en ningún apartado de sus conceptos de invalidez se aprecia que se señale de manera frontal una franca contradicción entre lo que se asume como norma general y la Constitución General.

• Respecto a los **conceptos de invalidez** refiere que los dos primeros resultan inoperantes en la medida en que la parte promovente acude en defensa de derechos adquiridos como integrantes del Congreso local, mas no en interés de la regularidad constitucional de una norma general.

• Lo anterior se refuerza con el hecho de que diversos Diputados y Diputadas promovieron juicios electorales y de amparo en contra de la aplicación del reglamento de comparecencias.

• Adicionalmente, la inoperancia de los conceptos de invalidez se sostiene en que el artículo 12 impugnado no reúne las características para ser considerado una norma general, en los términos que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Esto lo razona en similares términos a los que expuso al hacer valer la causa de improcedencia antes reseñada.

• Por otra parte, refiere que los dos primeros conceptos de invalidez son infundados, dado que en la Constitución General no se dispone norma alguna que establezca en un sentido u otro cómo debe desarrollarse el ejercicio de las comparecencias materia de reglamentación.

• En lo tocante a la presunta vulneración del principio de jerarquía normativa, el Congreso argumenta que el concepto es inoperante, pues la violación a dicho principio no se hace con relación a la Constitución Federal, sino que se estima que la norma reglamentaria excede la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

• Finalmente, respecto al tercer concepto de invalidez, relacionado con la falta de votación de las dos terceras partes de quienes integran el órgano legislativo, el Congreso argumenta que es infundado, porque la Constitución Federal no dispone ninguna norma que imponga la obligación de aprobar el reglamento con votación calificada.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.** Por su parte, el Gobierno del Estado de Campeche, al rendir su informe, hizo valer lo siguiente:

• Argumenta que la parte actora no adujo violaciones a la Constitución Federal, por lo que se actualiza la causal de improcedencia contenida en la

fracción VIII del artículo 19 en relación con el diverso 65, ambos de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

• El Poder Ejecutivo del Estado de Campeche no intervino en ninguna fase del proceso legislativo que culminó con la aprobación y promulgación del Reglamento de las Comparecencias impugnado.

• El decreto cumple con los requisitos de fundamentación y motivación, ya que como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la motivación no implica que todas las disposiciones que integran un ordenamiento deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

• El artículo 12 impugnado es constitucional, pues se advierte que no restringe la participación de las y los diputados en las comparecencias, estos siguen conservando su derecho a participar en dichas sesiones.

• Con independencia de que participen en las comparecencias, las y los diputados pueden hacer uso efectivo del derecho de mandar por escrito sus preguntas, tal y como lo refieren el artículo 43 de la Constitución Local y el 175 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en el presente asunto.

7. **Alegatos.** Las Diputadas y los Diputados actores formularon alegatos mediante escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. **Cierre de la instrucción.** El nueve de marzo de dos mil veintitrés, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[2]

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

10. Del escrito de demanda se advierte que las y los accionantes impugnan el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de agosto de dos mil veintidós.

III. OPORTUNIDAD

11. 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,[3] dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente

[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: ...
"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; ..."

[2] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[3] "**Artículo 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."

medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. La norma cuestionada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el martes nueve de agosto de dos mil veintidós. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del miércoles diez de agosto al jueves ocho de septiembre de dos mil veintidós. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de septiembre del citado año, no cabe duda de que es oportuna su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN

13. La acción fue promovida por parte legitimada, en tanto que las catorce personas que firman el escrito de demanda se ostentan con el carácter de Diputados y Diputadas pertenecientes a la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y representan el cuarenta por ciento de la legislatura, pues la misma se integra por treinta y cinco diputaciones.[4]

14. Para acreditar su calidad, presentaron documentales consistentes en las certificaciones realizadas por el Secretario General del Congreso del Estado de Campeche, en las cuales hace constar que las y los actores ocupan diputaciones en la LXIV Legislatura del referido órgano parlamentario local, por el periodo comprendido del primero de octubre de dos mil veintiuno al treinta de septiembre del año dos mil veinticuatro.

15. Consecuentemente, se cumple el supuesto previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución General[5] y 62 de la Ley Reglamentaria

[4] La acción de inconstitucionalidad promovida por quienes se ostentaron con tal carácter fue signada por las personas que a continuación se relacionan: 1) Ricardo Miguel Medina Farfan, 2) Ramón Cuauhtémoc Santini Cobos; 3) Karla Guadalupe Toledo Zamora; 4) Adriana del Pilar Ortiz Lanz; 5) Rigoberto Figueroa Ortiz; 6) Laura Olimpia Ermila Baqueiro Ramos; 7) Diana Consuelo Campos; 8) Paul Alfredo Arce Ontiveros; 9) Mónica Fernández Montufar; 10) Hipsi Marisol Estrella Guillermo; 11) Daniela Guadalupe Martínez Hernández; 12) Jesús Humberto Aguilar Díaz; 13) Teresa Farías González y 14) Noel Juárez Castellanos.

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

de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Carta Magna,[6] al tratarse de más del treinta y tres por ciento de quienes integran la legislatura local e impugnan una norma emanada de ese mismo órgano.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

a) Ausencia de intervención del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche

16. Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, por conducto de su Consejería Jurídica, argumenta que esa autoridad no intervino en ninguna fase del proceso legislativo que culminó con la aprobación y promulgación del Reglamento de las Comparecencias impugnado. No obstante, este Tribunal Pleno no comparte estos razonamientos.

17. Los artículos 61, fracción II y 64 de la Ley Reglamentaria de la materia[7] prevén que el escrito en que se plantee una acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros aspectos, los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran

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

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

[7] "**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
...
"**II.** Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; ..."
"**Artículo 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuera obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contengan las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo."

emitido y promulgado las normas generales impugnadas; así como que la o el Ministro instructor dará vista a esos órganos para que rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

18. Consecuentemente, es posición reiterada de esta Suprema Corte que en el procedimiento de una acción de inconstitucionalidad deben formar parte las autoridades legislativas y ejecutivas que hayan participado, de cualquier manera, en la creación de la norma impugnada.

19. Al respecto, es cierto que, en el caso, el artículo 54, fracción IX, de la Constitución Local[8] dispone que sobre la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos no habrá lugar a veto, y que no se requiere promulgación para que la ley adquiera vigencia (al ser una regulación interna del propio Congreso), por lo que la publicación en el medio oficial del Estado tiene como objeto únicamente su divulgación.

20. Sin embargo, eso no es obstáculo para que el Poder Ejecutivo necesariamente forme parte del presente procedimiento. Al fin y al cabo, con independencia de la vigencia de la reforma y la ausencia de veto, el Ejecutivo es la autoridad encargada de divulgar en los medios oficiales las normas emitidas por el Poder Legislativo;[9] incluso, una deficiencia del procedimiento puede ser una

[8] "**ARTÍCULO 54.** Son facultades del Congreso: ...
"IX. Expedir su Ley Orgánica y los reglamentos que sean necesarios para regular su estructura y funcionamiento. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen, los cuales no podrán ser vetados ni necesitarán promulgación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia; ..."

[9] **Ley del Periódico Oficial del Estado de Campeche.**
"**Art. 2.** El Periódico Oficial del Estado es el órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio estatal las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por las autoridades facultadas para ello, ya sea a través de ejemplares impresos o sistemas digitalizados, a fin de que sean de pleno conocimiento público, cobren vigencia y puedan ser aplicados y observados debidamente."
"**Art. 4.** Ninguna ley, reglamento, decreto, acuerdo, norma, ordenamiento o disposición de carácter general, estatal o municipal, obligará si no ha sido publicado previamente en el Periódico Oficial del Estado."
"**Art. 5.** Es obligación del Poder Ejecutivo publicar en el Periódico Oficial del Estado los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior, así como asegurar su adecuada divulgación

incorrecta publicación. Además, en las demandas se plantearon conceptos de invalidez en contra del procedimiento legislativo para la emisión del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, decreto en cuya publicación sí participó el Ejecutivo. Siendo a través de la impugnación de la norma que, en acción, se puede analizar el procedimiento legislativo, tal como se refleja en la tesis: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.".[10] Por eso, no podría decretarse el sobreseimiento de la acción respecto a esta autoridad.

21. Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.[11]

b) El precepto impugnado no constituye una norma de carácter general

22. El Poder Legislativo del Estado de Campeche aduce que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, dado que el precepto reglamentario impugnado no reviste las características de ser una norma general, por lo que no puede ser cuestionado por esta vía.

---

en condiciones de accesibilidad, inclusión, asequibilidad, adaptabilidad, universalidad, interoperabilidad y simplificación en su consulta; previo pago de los derechos respectivos ante las oficinas recaudadoras correspondientes, de conformidad con la Ley de Hacienda del Estado de Campeche."

[10] Tesis P./J. 35/2004, emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 864.

[11] Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Resueltas el veintidós de abril de dos mil veintiuno. Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

23. A juicio de este Tribunal Pleno, es **infundado** el planteamiento, por las razones que enseguida se explican.

24. Efectivamente la fracción II del artículo 105 constitucional establece que las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general. Al respecto, este Alto Tribunal ha determinado,[12] que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no basta con estar a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnado al momento de su creación, sino que debe atenderse también a su contenido material, pues sólo así se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general. Para concluir que es así, la norma debe referirse a un número indeterminado e indeterminable de casos y dirigirse a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. Asimismo, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.

25. Bajo esa lógica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a la constitucionalidad de normas generales que regulan la organización de un órgano parlamentario, al conocer de la Ley Orgánica de un Congreso y reglamentos parlamentarios, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020;[13] y

[12] Véase la tesis: P./J. 23/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo IX, abril de 1999, página 256.

[13] Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Resueltas el veintidós de abril de dos mil veintiuno. Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

124/2020;[14] así como la acción de inconstitucionalidad 1/98, cuyas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia titulada: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL."[15]

26. En lo que interesa, conforme a dichos precedentes, tanto la Ley Orgánica como el Reglamento del Congreso constituían normas generales, al tratarse de actos formalmente legislativos, no encontrarse dirigidos a una persona o personas determinadas y porque su aplicación no se agotaba con la legislatura que la emitió y las diputaciones que la integraban, sino que se aplicarían a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integraran el Congreso estatal.

27. Precisado lo anterior, se advierte que mediante el Decreto 121 el Congreso del Estado de Campeche emitió el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa. Las reglas contenidas en ese cuerpo normativo, incluida la que es objeto de impugnación en el presente medio de control constitucional (artículo 12), tienen por objeto establecer la metodología y el procedimiento en que habrán de desarrollarse las exposiciones del funcionariado público estatal que se hagan con motivo de la presentación del informe de gobierno previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Campeche.[16]

---

[14] Bajo ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Resuelta el veintisiete de abril de dos mil veintiuno. Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de las consideraciones alusivas al artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar las hechas valer por el Congreso del Estado.

[15] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo IX, febrero de 1999, página 288.

[16] "**ARTÍCULO 43.** A la apertura de sesiones ordinarias al Congreso podrá asistir la Gobernadora o el Gobernador del Estado. También asistirá la Gobernadora o el Gobernador si lo juzga necesario, a la apertura de sesiones extraordinarias convocadas por él, a fin de exponer verbalmente las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria. La Gobernadora o el Gobernador del Estado, por sí o por medio de la persona que

28. En particular, el aludido artículo 12 dispone que, concluida la exposición, las y los diputados podrán participar en rondas de preguntas, siendo que el número de intervenciones por grupo parlamentario y diputaciones que no conforman fracción legislativa lo definirá la Junta de Gobierno y Administración del propio Congreso.

29. De lo expuesto, es posible sostener que nos encontramos frente a una norma que reviste las características de ser general, abstracta e impersonal, porque no se refiere a una persona o grupo de individuos determinado, pues se dirige a cualquier persona que durante la vigencia de la norma tenga el carácter de diputado o diputada; asimismo, porque no regula un acto en particular, sino que delinea un supuesto que habrá de darse en indeterminadas ocasiones durante la vigencia del reglamento.

30. Así las cosas, contrario a lo argumentado por el Congreso local, en el presente asunto se impugna una norma general que puede ser objeto de análisis abstracto por este Alto Tribunal.

c) La parte actora no reclama la contradicción entre una norma y la Constitución General

31. Por otra parte, el Congreso del Estado de Campeche y el Poder Ejecutivo de dicha entidad sostienen que la demanda no puede ser materia de análisis de fondo, en virtud de que en ningún apartado de los conceptos de invalidez se formula, de manera frontal, una contradicción entre la norma impugnada y la

---

designe, en la sesión extraordinaria que fije el Congreso previa convocatoria al efecto de la Diputación Permanente o que acuerde el Pleno, o dentro del primer periodo que corresponda de sesiones ordinarias del Congreso, y en la fecha que éste señale cuando menos con quince días de anticipación, deberá presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública de la Entidad, que podrá abarcar las actividades realizadas hasta por dos años.
"**El Congreso del Estado, a través de las comisiones del ramo, analizarán el informe, para que de manera posterior las y los titulares de la administración pública centralizada comparezcan en términos del calendario que fije la Junta de Gobierno y Administración. Concluidas estas, podrán previo acuerdo solicitar a la Gobernadora o al Gobernador, ampliar la información mediante pregunta por escrito, pudiendo ser respondida por las o los titulares de las secretarías, dependencias, organismo o área que correspondan, en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.**"

Constitución General. Aunado a que los planteamientos de la parte actora están dirigidos a proteger sus derechos como diputados y diputadas.

32. Es igualmente **infundada** la causal, pues de una lectura somera de la demanda, se observa que existen varios planteamientos de invalidez en contra del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, por presuntas violaciones al texto constitucional, por lo que se cumple lo previsto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia.[17]

33. Efectivamente, las y los diputados sostienen que existe un vicio en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, en virtud de que, en su consideración, la aprobación del Decreto 121 debió haberse dado por mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado de Campeche.

34. Además, alegan la presunta violación al artículo 40 constitucional, al estimar que con la forma en que se llevarían a cabo las rondas de preguntas durante las comparecencias, se vulnera el derecho de la ciudadanía de contar con un sistema representativo; así como trasgresión al principio de progresividad previsto en el diverso 1o. constitucional.

35. Así, toda vez que en la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierten conceptos de invalidez por los que se aducen violaciones a la Constitución Federal, eso es suficiente para no tener por actualizada la causa de

[17] Similar criterio se adoptó al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, a propuesta del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Resueltas el veintidós de abril de dos mil veintiuno, se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

improcedencia contenida en el artículo 19, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

36. En ese sentido, se desestima el argumento del Poder Legislativo local por el que aduce que las y los diputados promoventes hicieron valer planteamientos encaminados a proteger sus propios derechos, pues ha quedado demostrado que la demanda sí contiene razonamientos por los que se hace valer la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución Federal, con independencia de la forma en que la parte actora expresó sus conceptos de invalidez.

37. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta de manera oficiosa, se procede al estudio del fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

38. De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierten diversos conceptos de invalidez, por lo que el estudio de fondo se dividirá en dos temas:

• Tema 1. Violación al procedimiento legislativo.

• Tema 2. Violación de las bases constitucionales que regulan el régimen interno del Congreso local.

39. En los siguientes apartados se dará respuesta a cada uno de los planteamientos, en el orden de tópicos antes expuesto.

Tema 1. Violación al procedimiento legislativo

40. Las y los diputados accionantes refieren que para la aprobación del Reglamento de las Comparecencias era necesaria una votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso local.

41. Lo anterior, porque el referido ordenamiento reglamentario desarrolla el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche,

el cual es un precepto que por disposición del diverso artículo 171 de dicha legislación, solo puede ser abrogado, adicionado o reformado con la votación de las dos terceras partes de la legislatura.

42. En la lógica de la parte actora, la aprobación del reglamento debe darse bajo la misma regla de votación que la norma legal que regula, al tratarse de una norma accesoria, que debe seguir las formalidades de creación de la principal.

43. A juicio de esta Suprema Corte, el concepto de invalidez es **infundado.** A continuación, se exponen las consideraciones que sustentan esa calificativa.

1.1. Parámetro de regularidad constitucional

44. Este Tribunal Pleno ha establecido una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes.

45. Al respecto, 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, seguridad y democracia deliberativa. Con ello se busca que las normas cuenten 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.

46. En esa lógica, se ha sostenido[18] que no puede pasarse por alto que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en

[18] Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto siguientes: "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

esta sede constitucional 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 Federal; por lo que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que se podría llamar 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 invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a 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.[19]

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."

[19] La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Por ende, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios

47. Así, en cada caso debe determinarse 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. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento al menos de los siguientes estándares:

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 *quórum* 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.

48. Estándares en donde han cobrado una importancia mayúscula que los integrantes de las legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo, lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que las y los congresistas puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea,[20] ya que

---

de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

[20] Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y 37/2009, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1109, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA

de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.

49. Para este Pleno, la democracia no solo 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* en la que participan tanto las fuerzas políticas mayoritarias como las minoritarias. Precisamente este carácter deliberativo es lo que garantiza la representatividad popular en la creación de las leyes y, por ende, que éstas cuenten con una dignidad democrática. En definitiva, el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio, en donde sean expresadas las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios.

50. Toda esta doctrina constitucional fue ideada desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más recientes: las acciones de inconstitucionalidad 36/2013[21] y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017[22] y 43/2018[23] y las controversias constituciona-

---

DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE." y "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."

[21] Bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

[22] Bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[23] Bajo la Ponencia del Ministro Pérez Dayán, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte, bajo la por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

les 34/2014,[24] 41/2014[25] y 63/2016,[26] y retomada de las acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.[27]

1.2. Marco normativo del procedimiento legislativo en Campeche

51. La Constitución Política del Estado de Campeche y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa son los ordenamientos que regulan el procedimiento para la presentación y aprobación de iniciativas o propuestas presentadas ante el Congreso local.

52. Al respecto, la **Constitución del Estado** dispone las siguientes normas relevantes para el presente asunto:

• El derecho a iniciar leyes y decretos compete, entre otros, a las y los diputados del Congreso del Estado.[28]

[24] Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.
[25] Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.
[26] Bajo la Ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
[27] Bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores 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, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.
[28] "**CAPÍTULO XII**
"DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES
"**ARTÍCULO 46.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
"I. Al Gobernador del Estado;

• Todas las iniciativas o propuestas presentadas o sometidas a la consideración del Congreso del Estado se sujetarán a los trámites establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen.[29]

• Para que un proyecto o iniciativa obtenga el carácter de ley, decreto o acuerdo, será necesario que satisfaga todos y cada uno de los requisitos y trámites previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica.[30]

• Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Poder Ejecutivo del Estado y si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.[31]

• El proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Poder Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso, deberá ser discutido de nuevo por éste, y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de las y los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación.[32]

"II. A los diputados al Congreso del Estado;
"III. A los Ayuntamientos en asuntos del Ramo Municipal; y
"IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en materia de su competencia.
"V. A los órganos públicos autónomos, exclusivamente en materia de su competencia;
"VI. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes."

[29] "**ARTÍCULO 47.** Todas las iniciativas o propuestas presentadas o sometidas a la consideración del Congreso del Estado se sujetarán a los trámites establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen."

[30] "**ARTÍCULO 48.** Para que un proyecto o iniciativa obtenga el carácter de ley, decreto o acuerdo, será necesario que satisfaga todos y cada uno de los requisitos y trámites previstos en esta Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado."

[31] "**ARTÍCULO 49.** Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días útiles, a no ser que corriendo este término hubiese el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido."

[32] "**ARTÍCULO 50.** El proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso, deberá ser discutido de nuevo por éste, y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación."

• En la interpretación, modificación, abrogación o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.[33]

• El Congreso tiene facultades para expedir, entre otras, su Ley Orgánica y los reglamentos que sean necesarios para regular su estructura y funcionamiento, los cuales no podrán ser vetados ni necesitarán promulgación del Poder Ejecutivo del Estado para tener vigencia.[34]

• Para que las modificaciones a la Constitución del Estado surtan efectos, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de las y los diputados presentes y la mayoría de los Ayuntamientos.[35]

53. Por su parte, la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche** establece las reglas que a continuación se enuncian.

• Sólo el Pleno del Congreso, por mayoría de votos, puede modificar los precedentes interpretativos de la Ley Orgánica.[36]

• Toda propuesta, iniciativa o proyecto de ley, decreto o acuerdo, que se someta a la consideración del Congreso, deberá formularse por escrito en el que se contendrá la exposición de motivos; a quien va dirigido; la norma jurídica que le faculta para promover la propuesta; la fecha y el texto del proyecto. El escrito

[33] "**ARTÍCULO 51.** En la interpretación, modificación, abrogación o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación."
[34] "**ARTÍCULO 54.** Son facultades del Congreso: ...
"IX. Expedir su Ley Orgánica y los reglamentos que sean necesarios para regular su estructura y funcionamiento. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen, los cuales no podrán ser vetados ni necesitarán promulgación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia;"
[35] "**ARTÍCULO 130.** La presente Constitución puede ser modificada mediante la reforma, adición o derogación de alguno de sus preceptos. Para que la modificación surta efectos se requerirá que sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes en la respectiva sesión y por la mayoría de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado."
[36] "**ARTÍCULO 1.** La presente ley regula la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado de Campeche. ...
"Sólo el Pleno del Congreso, por mayoría de votos, puede modificar los precedentes interpretativos de esta ley. A este propósito la Mesa Directiva deberá identificar expresamente el precedente que se deroga y el que lo sustituye, y las razones de la modificación."

deberá estar firmado por quienes promuevan la propuesta, iniciativa o proyecto, y acompañarán una versión en formato WORD y PDF.[37]

• Recibida una propuesta, iniciativa o proyecto, se le dará el siguiente trámite:[38]

[37] "**CAPÍTULO NOVENO**
"**DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES, DECRETOS Y ACUERDOS**
"**ARTÍCULO 72.** Toda propuesta, iniciativa o proyecto de ley, decreto o acuerdo, que se someta a la consideración del Congreso, deberá formularse por escrito en el que se contendrá la exposición de motivos que la fundamente; a quien va dirigido; la norma jurídica que le faculta para promover la iniciativa, propuesta o proyecto; la fecha; el texto del proyecto de ley, decreto o acuerdo. El escrito deberá estar firmado por el promotor o los promotores de la propuesta, iniciativa o proyecto. Al escrito se acompañará una versión en formato WORD y PDF del mismo en medio electrónico."

[38] "**ARTÍCULO 73.** Recibida una propuesta, iniciativa o proyecto se le dará el trámite siguiente:
"I. Conforme al orden que la presidencia de la Mesa Directiva determine, en un plazo no mayor de 30 días posteriores a su recepción, será dada a conocer en sesión a la asamblea mediante la lectura integra de su texto. Podrá omitirse la lectura, cuando a cada uno de los miembros de la asamblea legislativa presentes en la sesión se le entregue copia de ella. En este caso sólo se dará lectura a su exposición de motivos;
"II. Leída la propuesta, iniciativa o proyecto o, en su caso, únicamente su exposición de motivos, el presidente de la Mesa Directiva dispondrá que se turne a la o las comisiones ordinarias que correspondan, en atención a su materia, en un plazo no mayor a 30 días posteriores a su lectura;
"III. Las comisiones ordinarias, dentro del plazo que esta misma ley señala, analizarán la iniciativa y emitirán dictamen recomendando a la asamblea la aprobación, en su integridad o con modificaciones, o el rechazo de la iniciativa de ley, decreto o acuerdo. En caso de aprobación, el dictamen contendrá la minuta proyecto de ley, decreto o acuerdo que proponga la comisión o comisiones;
"IV. El dictamen se hará del conocimiento de la asamblea, en sesión, mediante su lectura. Previa a la lectura del dictamen se leerá la iniciativa que lo provocó; esta lectura se omitirá cuando se haya distribuido entre los miembros del Congreso copia de la iniciativa, o cuando por consenso mayoritario la asamblea determine dispensarla. También se omitirá la lectura del proyecto de minuta de ley, decreto o acuerdo, que se contenga en el dictamen, en el caso de que su texto sea igual en todas y cada una de sus partes al proyecto contenido en la iniciativa o que sus modificaciones sólo sean de estilo o redacción; cuando la modificación sea de fondo se leerá únicamente la parte o partes afectadas;
"V. Leído el dictamen se procederá a su discusión por la asamblea conforme a las disposiciones contenidas en el Capítulo Décimo. La aprobación del dictamen conllevará la aprobación de la iniciativa o proyecto, si aquel se emitió recomendando su aprobación. La minuta de ley o decreto contenida en el dictamen se enviará al Ejecutivo para su sanción y, en su caso, promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado;
"VI. Si el dictamen no es aprobado por **el voto mayoritario de la asamblea,** se procederá a retornarlo a las comisiones que lo elaboraron para que procedan a su modificación en los términos de las consideraciones vertidas en el debate, y sea presentado de nuevo a la consideración de la asamblea en un plazo que no deberá exceder de ocho días; y

• En un plazo no mayor a treinta días, se le dará lectura ante la asamblea. Se podrá omitir la lectura cuando se haya entregado copia de la iniciativa a cada uno de los miembros del Congreso presentes. En este caso, solo se leerá la exposición de motivos.

• Hecho lo anterior se turnará a las comisiones correspondientes, en un plazo no mayor a treinta días.

• La o las comisiones emitirán dictamen recomendando a la asamblea la aprobación en su integridad o con modificaciones, o el rechazo de la propuesta. De aprobarse, el dictamen contendrá la minuta proyecto de ley, decreto o acuerdo que proponga la comisión o comisiones.

• El dictamen se hará del conocimiento a la asamblea, mediante su lectura, la cual podrá dispensarse si el texto es igual al proyecto de iniciativa o que sus modificaciones solo sean de estilo o redacción; cuando la modificación sea de fondo se leerá la parte conducente.

• Leído el dictamen se procederá a su discusión. Su aprobación conllevará la aprobación de la iniciativa o proyecto, si aquel se emitió recomendando su aprobación.

• La minuta de ley o decreto contenida en el dictamen se enviará al Poder Ejecutivo para su sanción y, en su caso, promulgación y publicación en el periódico oficial.

• Si el dictamen no es aprobado por el **voto mayoritario** de la asamblea, se procederá a retornarlo a las comisiones que lo elaboraron para que procedan a su modificación en los términos de las consideraciones vertidas en el debate, y sea presentado de nuevo a la consideración de la asamblea en un plazo que no deberá exceder de ocho días.

"VII. Cuando una iniciativa sea desechada por el Congreso, tal decisión se dará a conocer, por escrito, a su promotor sin que haya más trámite."

• Cuando una iniciativa sea desechada por el Congreso, tal decisión se dará a conocer, por escrito, a quienes la hayan promovido sin que haya más trámite.

• Por mayoría de votos de los diputados presentes en la sesión, el Congreso podrá discutir y resolver respecto de una iniciativa o proyecto, sin que el mismo pase a comisiones.[39]

• El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, la o el Gobernador del Estado podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores.[40]

[39] "**ARTÍCULO 74.** Por mayoría de votos de los diputados presentes en la sesión, el Congreso podrá discutir y resolver respecto de una iniciativa o proyecto, sin que el mismo pase a comisiones. En estos casos la minuta de ley, decreto o acuerdo se redactará y someterá a la consideración de la asamblea en la misma sesión, o en la sesión siguiente."

[40] "**ARTÍCULO 76.** El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el Gobernador del Estado podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen.
"En el caso de las iniciativas preferentes presentadas o señaladas con ese carácter, se observará para su trámite lo siguiente:
"I. La iniciativa preferente será dada a conocer a la asamblea en la sesión inmediata posterior a su presentación, mediante la lectura íntegra de su texto. Podrá dispensarse la lectura cuando a cada uno de los miembros de la asamblea legislativa presentes en la sesión se le entregue copia de ella. En este caso sólo se dará lectura a su exposición de motivos;
"II. Leída la iniciativa o, en su caso, únicamente su exposición de motivos, el presidente de la Mesa Directiva dispondrá que se turne a la comisión o comisiones ordinarias que correspondan, en atención a su materia;
"En el caso de iniciativas que se hubieren presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen, solicitado el carácter de preferente por parte del Gobernador, la Mesa Directiva notificará en un plazo no mayor a dos días a la comisión o comisiones que conozcan de la misma que ha adquirido el carácter de preferente;
"III. La comisión o comisiones ordinarias tendrán un plazo de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente en que se le haya turnado la iniciativa preferente o se haya realizado la notificación por parte de la Mesa Directiva de alguna iniciativa que se le haya turnado con anterioridad y que ahora tenga el carácter de preferente, para analizar la iniciativa y emitir dictamen, y prevendrá a la asamblea la aprobación, en su integridad o con modificaciones, o el rechazo de la iniciativa de ley. El plazo señalado en este párrafo será improrrogable.
"En caso de aprobación, el dictamen contendrá la minuta del proyecto de ley que proponga la comisión o comisiones ordinarias;
"IV. El dictamen se hará del conocimiento de la asamblea en sesión mediante su lectura y se procederá a realizar el procedimiento de trámite señalado en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 73 de esta Ley;

• Todo asunto sobre el cual el Congreso deba emitir una resolución será sometido al voto de sus integrantes.[41]

• Las formas de votación son: nominal, económica y por cédula.[42]

• Las votaciones serán nominales para aprobar, modificar o desechar dictámenes, iniciativas o proyectos de ley, decreto o acuerdo, y las minutas de estos; asimismo cuando expresamente lo establezca la Ley Orgánica u otras disposiciones, o que la presidencia de la Mesa Directiva lo juzgue así por la importancia del asunto.[43]

• La votación por cédula sólo tendrá lugar cuando se trate de elegir personas, en caso de que no esté previsto que sea por votación nominal.[44]

"V. En los casos en que transcurra el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente por parte de la comisión o comisiones, procederá lo siguiente:
"a) La Mesa Directiva deberá incluir la iniciativa preferente como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión de la asamblea para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite;
"b) La discusión y votación sólo se abocará a la iniciativa preferente y deberá ser aprobada, de lo contrario, se tendrá por desechada; y
"c) Aprobada la iniciativa con carácter preferente por la asamblea, la minuta de ley se enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado.
"VI. La comisión o comisiones podrán trabajar en conjunto a fin de agilizar el análisis y dictamen de las iniciativas con carácter preferente, en cualquier etapa del proceso legislativo."

[41] "**ARTÍCULO 90.** Todo asunto sobre el cual el Congreso deba emitir una resolución será sometido al voto de sus integrantes."

[42] "**ARTÍCULO 91.** Las formas de votación son:
"I. Nominal;
"II. Económica; y
"III. Por cédula."

[43] "**ARTÍCULO 93.** Las votaciones serán nominales:
"I. Para aprobar, modificar o desechar dictámenes, iniciativas o proyectos de ley, decreto o acuerdo, y las minutas de éstos; y
"II. En los casos que expresamente lo establezcan esta ley u otras disposiciones legales y reglamentarias, o que el presidente de la Mesa Directiva juzgue que deba votarse así por la importancia del asunto."

[44] "**ARTÍCULO 94.** La votación por cédula sólo tendrá lugar cuando se trate de elegir personas, en caso de que no esté previsto que sea por votación nominal, y se efectuará de la manera siguiente:
"I. Anunciada la votación, la presidencia concederá un receso durante el cual el segundo secretario repartirá a los diputados las cédulas o papeletas en las que los electores anotarán, de su puño y letra, el nombre y cargo de la persona o personas a las que otorguen su voto. Tratándose de planillas

• Para los casos en los que no se encuentre dispuesta la adopción de una decisión a través de votación nominal o por cédula, procederá la votación económica; ésta se efectuará levantando la mano; las y los secretarios harán el conteo respectivo y luego de confrontar sus anotaciones, la o el primer secretario proclamará los resultados.[45]

• Al proclamarse los resultados de una votación deberá siempre precisarse el número de votos en favor y en contra, así como el número de abstenciones, cuando ésta esté permitida.[46]

• Las disposiciones de la Ley Orgánica sólo podrán ser reformadas, adicionadas o derogadas por el voto de las dos terceras partes de integrantes del Congreso.[47]

1.3. Análisis del caso concreto

54. Para el caso del Estado de Campeche, como ha quedado plasmado en el apartado previo, la Constitución Política de la entidad dispone que para que una iniciativa o proyecto adquiera el carácter de ley o decreto, necesariamente

bastará que anoten el nombre de quien la encabece. Los diputados podrán firmar las cédulas que emitan;
"II. El primer secretario por orden de lista llamará a los diputados para que depositen su voto en el ánfora o urna que al efecto se coloque;
"III. Concluida la votación el segundo secretario extraerá del ánfora, una a una, las cédulas depositadas y las leerá en voz alta para que el primer secretario tome nota de los resultados y, al agotarse el contenido del ánfora, haga el cómputo de votos y proclame los resultados; y
"IV. Cuando en la votación hubiere empate, se repetirá ésta hasta por dos veces más; si a la tercera vez persiste el empate el presidente de la Mesa Directiva decidirá expresando su voto de calidad."

[45] "**ARTÍCULO 95.** Para los casos en los que no se encuentre dispuesta la adopción de una decisión a través de votación nominal o por cédula, procederá la votación económica; ésta se efectuará levantando la mano; los secretarios harán el conteo respectivo y luego de confrontar sus anotaciones, el primer secretario proclamará los resultados."

[46] "**ARTÍCULO 101.** Al proclamarse los resultados de una votación deberá siempre precisarse el número de votos en favor y en contra, así como el número de abstenciones, cuando ésta esté permitida."

[47] "**ARTÍCULO 171.** Las disposiciones de esta ley sólo podrán ser reformadas, adicionadas o derogadas por el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del Estado."

debe satisfacer los requisitos y trámites que ahí y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo se disponen.

55. En relación con la votación de iniciativas o proyectos de ley o decreto, la Constitución local prevé que se requerirá la votación de las dos terceras partes de las y los diputados integrantes del Congreso cuando el proyecto sea desechado por el Poder Ejecutivo, devuelto con observaciones al Congreso y confirmado por este con dicha votación calificada.

56. También se requerirá la votación de las dos terceras partes de las diputaciones, para hacer modificaciones a la propia Constitución local.

57. Ahora, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche establece que los dictámenes de propuestas o iniciativas de leyes y decretos serán aprobados por el voto mayoritario de la asamblea. Por otra parte, la propia Ley Orgánica exige votación calificada de las dos terceras partes del Congreso para poder ser modificada.

58. Sentado lo anterior, conforme a lo expuesto, la regla general de votación que opera para la aprobación de iniciativas y propuestas de leyes y decretos en el Congreso del Estado de Campeche es la **votación de la mayoría de la asamblea,** conforme al artículo 73, fracción VI, del referido ordenamiento legal.

59. Así las cosas, para poder exigir una votación distinta sería necesario una norma expresa que así lo dispusiera, como los casos que antes se han relatado (cuando el Congreso reanaliza una propuesta desechada por el Poder Ejecutivo; cuando se trate de modificaciones a la Constitución o cuando se busque reformar la Ley Orgánica).

60. De las constancias remitidas por el Congreso del Estado de Campeche, se advierte que el procedimiento para la aprobación del Decreto 121, materia de impugnación en la presente acción, siguió el siguiente trámite:[48]

[48] Véanse: la copia certificada de la iniciativa de decreto; copia certificada de la convocatoria a reunión de trabajo de cuatro de agosto de dos mil veintidós y su acuse de recibo de citatorio; copias

• **Presentación de la iniciativa.** El uno de agosto de dos mil veintidós, el diputado José Hernán Malavé Gamboa, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, presentó "iniciativa de decreto para expedir el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche".

• **Lectura y turno.** El tres de agosto siguiente, en sesión de la Diputación Permanente se dio lectura a la iniciativa, turnándose para su análisis a la propia Diputación Permanente, dado el periodo de receso del Congreso.

• **Convocatoria.** El Presidente de la Diputación Permanente, mediante escrito de tres de agosto,[49] convocó a reunión de trabajo a celebrarse el cuatro de agosto, para, entre otras cosas, dictaminar la iniciativa para expedir el Reglamento de las Comparecencias de los y las Titulares de las Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.

• **Análisis, discusión y dictaminación.** El cuatro de agosto, con la asistencia de la totalidad de integrantes de la Diputación Permanente se procedió al análisis, discusión y dictaminación de la iniciativa. En el dictamen correspondiente se asentó que fueron escuchadas las opiniones y observaciones de los diputados de los grupos parlamentarios del Partido Movimiento Ciudadano y del Partido Revolucionario Institucional. Finalmente, realizados los ajustes conducentes, fue aprobada por mayoría de votos (tres a favor y dos en contra).

• **Convocatoria al primer periodo extraordinario de sesiones.** El cinco de agosto, la Diputación Permanente acordó abrir el primer periodo de sesiones

certificadas de las listas de asistencia y votación de la Diputación Permanente; copia certificada del dictamen que resolvió la iniciativa de decreto por la Diputación Permanente; la copia certificada del Acta de Sesión del Pleno, celebrada el nueve de agosto de dos mil veintidós y copia certificada de la lista de asistencia; el diario de debates de la sesión plenaria; copia del Decreto 121; y copia de la Gaceta Parlamentaria No. 68 de ocho de agosto.

[49] Del acuse de recibo del citatorio respectivo, se observa la firma del resto de los cuatro integrantes de la Diputación Permanente: Paul Alfredo Arce Ontiveros, Jorge Pérez Falconi, Ricardo Miguel Medina Farfán y José Antonio Jiménez Gutiérrez.

extraordinarias, convocando al Pleno a sesión el martes nueve de agosto, con el objeto de someter a consideración de la asamblea la aprobación del dictamen de la iniciativa para expedir el Reglamento de las comparecencias.

• **Sesión plenaria.** El nueve de agosto, el Pleno del Congreso discutió el dictamen de la Diputación Permanente que contenía la iniciativa para la emisión del Reglamento de las comparecencias. En la sesión, una vez concluida la lectura del dictamen, se concedió la palabra tanto a diputados cuya postura era a favor de aceptar el dictamen (Diputados José Héctor Hernán Malavé Gamboa, José Antonio Jiménez Gutiérrez, César Andrés Gonzáles David y Jorge Luis López Gamboa, del grupo parlamentario de MORENA), como a otros que iban contra la propuesta (Diputado Ricardo Medina Farfán y Diputada Adriana del Pilar Ortiz Lanz, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional). El reglamento de comparecencias fue aprobado **con el voto a favor de veinte diputaciones, y nueve en contra,** con ninguna abstención.

• **Publicación.** El mismo nueve de agosto, se publicó el Decreto 121 en el Periódico Oficial del Estado.

61. En consideración de este Tribunal Pleno la votación por la que se aprobó el Decreto 121, mediante el cual se expidió el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche se ajustó a las reglas establecidas por las normas aplicables, conforme a las cuales la aprobación de dictámenes con iniciativas de decretos no requiere de una mayoría calificada de votos, como lo plantea la parte actora, sino que basta una **votación de la mayoría de la asamblea, como aconteció en el caso concreto, al ser aprobado por veinte diputaciones.**

62. Bajo esa lógica, resulta igualmente infundado el argumento relativo a que el referido reglamento debía ser aprobado por mayoría calificada, en virtud de que se trataba de una regulación de un precepto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, la cual, por disposición de ese mismo ordenamiento, requiere de los votos de las dos terceras partes del Congreso

para su modificación. Lo anterior, porque no existe fundamento constitucional o legal que dé soporte a tal planteamiento.

63. Ya se ha determinado[50] que las entidades federativas poseen libertad en la configuración de la forma en que se organizan y funcionan sus Congresos (sobre lo cual se profundizará en el apartado siguiente) lo que incluye la modalidad o formas en que habrán de aprobar la emisión, modificación o derogación de normas del ámbito local. En esa medida, si en el caso la legislación en Campeche prevé una regla general de aprobación por "voto mayoritario de la asamblea", no es dable hacer extensiva una regla excepcional, que exige votación calificada.

64. Al respecto, esta Suprema Corte se ha pronunciado[51] en el sentido de que aún en el supuesto de que existiera una omisión o laguna legislativa, para

[50] Al respecto, resulta aplicable lo apuntado en la jurisprudencia P./J. 69/2001, de rubro y texto: "VOTACIÓN DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS LOCALES PARA APROBAR LEYES O DECRETOS. EL ARTÍCULO 44 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL, QUE ESTABLECE DICHO SISTEMA, NO PUGNA CON EL PACTO FEDERAL. De los artículos 35, 36, 39, 40, 41, 49, 71, 72, 79, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden prerrogativas, derechos y obligaciones de los ciudadanos como el de votar y ser votado, elegir a sus gobernantes y a quienes los representen ante el Congreso de la Unión; asimismo, dichos preceptos establecen las bases para erigir los poderes y órganos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, ya sea de la Federación o de los Estados, según la competencia que les corresponde conforme al Pacto Federal; de la misma manera, establecen el principio de división de poderes, la organización fundamental del Estado mexicano, las facultades de los poderes, etc., así como las normas básicas a que deben sujetarse las Constituciones Locales, entre las cuales se hallan las que regulan las facultades de los poderes y órganos estatales, pero respetando su autonomía en lo no regulado. Ahora bien, de las mencionadas disposiciones de la Constitución Federal, ni de ninguna otra, se desprenden normas que obliguen a las Legislaturas Locales a adoptar un quórum determinado para la aprobación de una ley o decreto, es decir, que deba aprobarse por mayoría simple o calificada. Atento a lo anterior, no puede estimarse que el artículo 44 reformado de la Constitución Política del Estado de Morelos, en cuanto prevé que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto requiera una votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura, en vez de una mayoría simple, violente dichas disposiciones constitucionales; por lo contrario, se establece el libre juego democrático de las diferentes fracciones parlamentarias, al abandonar la gobernabilidad unilateral y adoptar la gobernabilidad multilateral consensada.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIII, mayo de 2001, página 786.

[51] Véase la tesis: P. LVI/2006, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

colmar la misma únicamente deberá acudirse a aquéllas disposiciones que por su naturaleza puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, debe estimarse que las mismas únicamente pueden aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, pues ello significaría contravenir las disposiciones expresas en contrario.

65. En síntesis, no es posible exigir que para la aprobación del decreto por el que se emitió el Reglamento de las Comparecencias se debió aprobar por la votación de las dos terceras partes del Congreso campechano, pues la votación calificada que señala la parte actora está prevista para otro supuesto (reformas a la Ley orgánica) y en el presente caso no se trata de esa hipótesis (emisión de normas reglamentarias en materia de comparecencias). En ese sentido, tampoco encuentra razón el argumento de la parte actora, por el que sostiene que el reglamento contradice el proceso de formación normativa de la ley que desarrolla.

66. Por lo expuesto, y como se adelantó, el concepto de invalidez concerniente a la violación del proceso legislativo por inobservancia de las reglas de votación resulta **infundado.**

67. Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2011.[52]

MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXIV, agosto de 2006, página 13.

[52] Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta el primero de octubre de dos mil doce, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Diaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que en el caso no se violó el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma de los artículos 137 y 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, publicada en "La Sombra de Arteaga" Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el veinticinco de noviembre de dos mil once.
En lo que resulta relevante para el presente caso, en aquella sentencia se dispuso lo siguiente:

Tema 2. Violación de las bases constitucionales que regulan el régimen interno del Congreso local

68. En este apartado se abordan el primero y el segundo concepto de invalidez expuestos por la parte actora en su demanda, dado que se encuentran estrechamente relacionados.

69. En dichos planteamientos, la minoría parlamentaria refiere que la disposición impugnada vulnera el derecho de la ciudadanía de contar con un eficaz sistema representativo; ello, pues se impide que todas y cada una de las personas que ocupan una diputación en el Congreso local puedan participar en la ronda de preguntas de las comparecencias de los titulares de las Secretarías y Dependencias del Estado de Campeche. Además de resultar contraventor al principio de progresividad de los derechos, consagrado en el artículo 1o. de la Constitución General.

70. En su concepto, el precepto restringe y limita injustificadamente (sin motivación) el derecho fundamental de la totalidad de las diputaciones a participar de manera plena en las sesiones de comparecencias, por lo que deviene inconstitucional.

"... resulta infundado el planteamiento de los accionantes en el sentido de que si para los proyectos de ley, decreto o acuerdo observados por el Titular del Ejecutivo del Estado, así como para la sustitución del Presidente de la Legislatura y el nombramiento de titulares y dependencias públicas y/o autónomas se requiere de mayoría calificada, en términos de las normas aplicables, entonces, por mayoría de razón, se requiere de esa misma mayoría para limitar, restringir o quitar a la Asamblea Legislativa sus facultades, depositándolas en la Junta de Concertación Política, que es un órgano inferior a la Legislatura Estatal integrado por seis diputados, y no por veinticinco.
"Lo infundado de dicho planteamiento deriva de la circunstancia de que, como ya se estableció, la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo establecieron como regla general de votación para reformar una ley a la mayoría simple y, como excepción, a la mayoría calificada, de manera tal que aún en el supuesto de que existiera una omisión o laguna legislativa, para colmar la misma únicamente deberá acudirse a aquéllas disposiciones que por su naturaleza puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, debe estimarse que las mismas únicamente pueden aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, pues ello significaría contravenir las disposiciones expresas en contrario. ..."

71. Asimismo, aducen que la norma trasgrede el principio de subordinación jerárquica, pues va más allá de lo dispuesto en la legislación que reglamenta, ello, porque coarta el derecho fundamental de las y los diputados para participar de manera plena en las referidas sesiones, que prevé la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

72. En suplencia de la deficiencia en la expresión del concepto de invalidez,[53] se estima que el planteamiento es **parcialmente fundado,** pues si bien no se observa una contravención a la Constitución en los términos apuntados por las y los accionantes, se estima que una porción de la norma se aleja de los parámetros que el texto fundamental dispone sobre la materia, al observarse que se permite una distorsión en la representación de las fuerzas políticas en la actividad de control parlamentario consistente en las comparecencias de las y los titulares de la administración pública estatal.

73. Para justificar lo anterior, en los subapartados siguientes se desarrollará el parámetro de regularidad constitucional aplicable, para posteriormente analizar la norma cuestionada, respecto de lo cual, primero se dará respuesta a los planteamientos de la parte actora por los que refiere que el precepto reglamentario es inconstitucional por las siguientes razones: viola la representatividad; menoscaba los derechos de las diputaciones; se inobserva el principio de progresividad; se incurrió en una ausencia de motivación al expedir la norma; y se quebranta el principio de subordinación jerárquica. Sentado esto, se expondrán las razones por las que se considera que una fracción de la norma impugnada adolece de inconstitucionalidad.

[53] En términos de lo previsto en el primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que a la letra dispone que: Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.
Asimismo, resulta relevante la jurisprudencia P./J. 96/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157.

2.1. Parámetro de regularidad constitucional

74. El artículo 116 de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

"**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

"Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

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

"Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

"El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

"La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

"Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; ..."

75. Este Alto Tribunal ha interpretado[54] que el referido artículo 116 de la Constitución Federal consagra la **libertad a favor de las legislaturas** de las entidades federativas para emitir normas generales que regulen el proceso legislativo interno para la creación de leyes, así como las relativas a la **organización interna y funcionamiento de sus poderes;** para ello, el precepto constitucional establece bases generales, sin embargo, no dispone nada en específico a la forma en que los congresos locales habrán de funcionar internamente para el cumplimiento de sus obligaciones, por lo que este aspecto queda en su libertad de configuración.

[54] Al respecto, resulta oportuno recordar la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 66/2001, de rubro y texto: "COMISIONES INTERNAS DE LOS CONGRESOS LOCALES. SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO NO ESTÁN REGULADOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE SU NORMATIVIDAD COMPETE A LOS CONGRESOS LOCALES (ARTÍCULOS 37, 38, INCISO G) Y 41 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR DECRETOS PUBLICADOS EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL). Las reformas citadas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos establecen, en el artículo 37, que los acuerdos y resoluciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se tomarán por mayoría de votos, en vez de como decía anteriormente: 'por mayoría absoluta, considerando como base el voto ponderado de cada uno de sus integrantes'; en el artículo 38, inciso g), que dicha comisión designará al tesorero, contador mayor de Hacienda y oficial mayor, todos de dicho Congreso, a propuesta específica de los grupos parlamentarios, en vez de como decía antes que dicha comisión sólo propusiera al Pleno la designación de tales funcionarios, y en el artículo 41, que las diferentes comisiones se integrarán con tres diputados de los diferentes grupos parlamentarios, además de que las presidencias de cada una de esas comisiones serán a propuesta del grupo parlamentario que corresponda según el número de diputados que tenga, mientras que conforme al artículo anterior, dichas comisiones, con el mismo número de integrantes eran electos por el Pleno del Congreso a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Todas estas reformas sobre la integración, facultades y funcionamiento de las comisiones del Congreso del Estado de Morelos se refieren a la organización interna de dicho colegio legislativo, facultades que, en principio, les compete ejercer al Poder Reformador Local y al propio Congreso, pues al no establecerse al respecto ninguna base obligatoria en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro precepto, no hay apoyo para que, desconociendo al sistema federal, se declaren inconstitucionales dichas reformas.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XIII, mayo de 2001, página 626.

76. Debe recordarse que dicha libertad y soberanía en la configuración normativa que gozan los congresos no es absoluta e ilimitada, pues sus facultades legislativas en el orden interno no dejan de estar acotadas por los principios fundamentales contenidos en el Pacto Federal.

77. Como se señaló en el Tema 1 de la presente sentencia, este tipo de normas están sujetas a las garantías del debido proceso, legalidad y democracia deliberativa, lo cual se tutela con el cumplimiento de estándares básicos, como el respeto a la participación de todas las fuerzas políticas, la aplicación de las reglas de votación y la publicidad del procedimiento legislativo.

78. Dicho estándar, si bien se ha referido al procedimiento legislativo, es relevante para el presente tópico, dado que los **principios democráticos** no están desvinculados o aislados de otros aspectos que permiten, precisamente, **que el trabajo parlamentario se realice democráticamente.**

79. En esa medida, resulta oportuno tener en cuenta, además, lo previsto en los artículos 35, 36, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen lo que enseguida se transcribe:

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"**I.** Votar en las elecciones populares;

"**II.** Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ..."

"**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

"**IV.** Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y ..."

"**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

"**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."

"**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ...

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"**I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos

políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ..."

80. De los preceptos constitucionales trasuntos es posible desprender el parámetro al cual deben alinearse las normas que regulen los regímenes internos de las legislaturas de las entidades federativas.

81. Así, tenemos que, el Estado Mexicano se erige como una democracia representativa, de esta forma, el poder soberano de su población se transfiere a sus representantes por medio del ejercicio del sufragio activo, universal, libre, secreto y directo. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que el respeto a los principios fundamentales de representatividad y democracia no se agotan con el respeto del voto popular.[55] Ello supone que en el ejercicio de las tareas de representación, esos principios también deben de permear el funcionamiento de los órganos legislativos.

82. Ahora, en términos del ya enunciado artículo 116 constitucional, las legislaturas de las entidades federativas se conforman con base en un sistema electoral mixto, es decir, por diputaciones electas por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional. El principio de representación proporcional en materia electoral se integra por un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidaturas de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Lo anterior, conforme lo ha sostenido este Tribunal Pleno en su jurisprudencia.[56]

[55] Véase la jurisprudencia P./J. 3/2006, de rubro: "CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL INCUMPLIMIENTO DE FORMALISMOS POR PARTE DE UN GRUPO MINORITARIO DE UNA COMISIÓN LEGISLATIVA NO TRASCIENDE A LA VALIDEZ DE LA NORMA, SI ÉSTA FUE APROBADA POR LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1172.

[56] Véase la tesis: P./J. 70/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VIII, noviembre de 1998, página 191.

83. A partir de estos parámetros podemos concluir que las legislaturas tienen como límites a su libertad de configuración los principios democráticos de representatividad que devienen del sufragio de la ciudadanía, así como el valor del pluralismo político, como medio para que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración pero con una representatividad importante, sean representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país.[57]

2.2. Análisis de regularidad de la norma impugnada

84. Como se adelantó, no asiste razón a la minoría parlamentaria actora cuando aduce que el precepto combatido es inconstitucional porque afecta la representación de la ciudadanía, el principio de progresividad o los derechos de quienes integran la legislatura. Aunado a que no se verifica la ausencia de motivación que aduce.

85. Para sostener la primera de las afirmaciones anteriores, resulta necesario conocer el entramado legal que soporta el ejercicio de las comparecencias que regula el precepto reglamentario impugnado, para posteriormente analizar este a la luz del parámetro constitucional descrito en el subapartado que antecede.

[57] Véase la acción de inconstitucionalidad 140/2021, de la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, resuelta el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, aprobada por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 88 a 94, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del 103 al 106 y 109 y por razones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su Tema 1. denominado "Disminución de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Congreso Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa "21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante el Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó a favor del proyecto únicamente para integrar la mayoría calificada, por lo que anunció voto aclaratorio.

86. En efecto, mediante Decreto 105, de veintisiete de julio de dos mil veintidós, se adicionó a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, en sus artículos 172 a 178, el desahogo de comparecencias a cargo de las y los titulares de la administración pública centralizada, con motivo del informe del estado general de la administración estatal que rinda la o el gobernador de la entidad, en relación con lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Política local.[58]

87. Los preceptos legales en comento establecen lo siguiente:

• Una vez que el Congreso reciba el informe sobre el estado general de la administración pública estatal, la Diputación Permanente lo turnará a las comisiones ordinarias para que procedan al análisis correspondiente.[59]

• La Junta de Gobierno y Administración, dentro del plazo de cinco días naturales siguientes, acordará el calendario de comparecencias de las y los titulares de la administración pública centralizada. Estas se realizarán en el lugar que la junta determine.[60]

[58] "**ARTÍCULO 43.** A la apertura de sesiones ordinarias al Congreso podrá asistir la Gobernadora o el Gobernador del Estado. También asistirá la Gobernadora o el Gobernador si lo juzga necesario, a la apertura de sesiones extraordinarias convocadas por él, a fin de exponer verbalmente las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria. La Gobernadora o el Gobernador del Estado, por sí o por medio de la persona que designe, en la sesión extraordinaria que fije el Congreso previa convocatoria al efecto de la Diputación Permanente o que acuerde el Pleno, o dentro del primer periodo que corresponda de sesiones ordinarias del Congreso, y en la fecha que éste señale cuando menos con quince días de anticipación, deberá presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública de la Entidad, que podrá abarcar las actividades realizadas hasta por dos años.
"El Congreso del Estado, a través de las comisiones del ramo, analizarán el informe, para que de manera posterior las y los titulares de la administración pública centralizada comparezcan en términos del calendario que fije la Junta de Gobierno y Administración. Concluidas estas, podrán previo acuerdo solicitar a la Gobernadora o al Gobernador, ampliar la información mediante pregunta por escrito, pudiendo ser respondida por las o los titulares de las secretarías, dependencias, organismo o área que correspondan, en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción."

[59] "**ARTÍCULO 172.** Una vez que el Congreso reciba el informe por escrito sobre el estado general que guarda la administración pública estatal presentado por la Gobernadora o el Gobernador, la Diputación Permanente lo turnará a las comisiones ordinarias para que procedan al análisis correspondiente."

[60] "**ARTÍCULO 173.** La Junta de Gobierno y Administración, dentro del plazo de 5 días naturales siguientes a la recepción del informe a que se refiere el artículo anterior, acordará el calendario de comparecencias de las y los titulares de la administración pública centralizada. Estas se realizarán en el lugar que aquella determine."

• Las comparecencias se realizarán bajo protesta de decir verdad y serán presididas por las comisiones del ramo que les competa, en las que podrán participar con derecho a voz los demás integrantes de la legislatura y cuyo objeto será ampliar la información sobre el estado que guardan las entidades a su cargo.[61]

• Una vez agotadas las comparecencias, si existieran dudas de lo expuesto, la Junta de Gobierno y Administración podrá enviar por escrito las preguntas a la gobernadora o gobernador que no hayan sido atendidas, debiendo ser respondidas por las y los titulares del ramo que corresponda, en un plazo no mayor a quince días naturales a partir de su recepción.[62]

• Las comparecencias serán públicas y se establecerán medidas para salvaguardar la salud, la seguridad de los asistentes y el buen desarrollo de las mismas.[63]

• El procedimiento en que deban desarrollarse las comparecencias se establecerá en el reglamento respectivo.[64]

• Las personas diputadas que intervengan en las comparecencias deberán ser concisas en sus preguntas, de forma tal que sea posible responder a ellas en el tiempo concedido para los comparecientes, mismas que deberán circunscri-

[61] "**ARTÍCULO 174.** Las comparecencias de las o los titulares de las Secretarías y Dependencias se realizarán bajo protesta de decir verdad y serán presididas por las comisiones del ramo que les competa, en las que podrán participar con derecho a voz los demás integrantes de la Legislatura y cuyo objeto será ampliar la información sobre el estado que guardan las entidades a su cargo, con motivo del informe presentado por la Gobernadora o el Gobernador del Estado."
[62] "**ARTÍCULO 175.** Una vez agotadas las comparecencias, si existieran dudas de lo expuesto, la Junta de Gobierno y Administración, podrá enviar por escrito las preguntas a la Gobernadora o Gobernador del Estado que no hayan sido atendidas, debiendo ser respondidas por las y los titulares del ramo que corresponda, en un plazo no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción."
[63] "**ARTÍCULO 176.** Las comparecencias serán públicas. La Junta de Gobierno y Administración establecerá las medidas correspondientes para salvaguardar la salud, la seguridad de los asistentes y el buen desarrollo de las mismas."
[64] "**ARTÍCULO 177.** El procedimiento en que deban desarrollarse las comparecencias de las personas que ocupen la titularidad de las Secretarías y Dependencias, se establecerá en el Reglamento respectivo."

birse al ámbito de la competencia que se trate, así como evitar toda referencia a asuntos personales.[65]

88. En síntesis, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche prevé un ejercicio de rendición de cuentas por parte de la administración pública estatal, para lo cual implementa un mecanismo de comparecencias de las y los titulares de las dependencias, cuyo objeto central es que estos funcionarios y funcionarias amplíen la información sobre el estado que guarda la administración.

89. Este tipo de sesiones informativas, la doctrina[66] las ha denominado como una función de "control parlamentario", cuyo objeto es supervisar y revisar que los actos de la administración se adecuen a la Constitución y a las leyes. Las comparecencias obligan a las personas legisladoras, quienes son las encargadas de formular las preguntas o interpelaciones en este diálogo, a tener una profunda preparación de la materia, y lo mismo sucede con los miembros del gobierno que comparecen. Asimismo, este acto de control parlamentario ha incrementado el interés de los medios de comunicación y, consecuentemente, de la ciudadanía: las intervenciones son transmitidas por televisión o radio, e incluso actualmente se comparten en plataformas digitales en tiempo real.

90. Sin embargo, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Campeche no contempla a detalle la manera en que se habrán de desarrollar dichos ejercicios, por lo que esos aspectos **se remiten al reglamento correspondiente,** en términos del ya referido artículo 177.

91. Es así, que mediante Decreto 121, la legislatura del Estado de Campeche emitió el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche

[65] "**ARTÍCULO 178.** Las Diputadas y Diputados que intervengan en las comparecencias deberán ser concisos en sus preguntas, de forma tal que sea posible responder a ellas en el tiempo concedido para los comparecientes, mismas que deberán circunscribirse al ámbito de la competencia que se trate, así como evitar toda referencia a asuntos personales."

[66] Al respecto, véase "Regulación constitucional de la comparecencia de todos los servidores públicos. Estudio Conceptual, Antecedentes, Iniciativas Presentadas durante la LIX y LX Legislaturas y Derecho Comparado (Primera Parte)". Publicado por la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, y su Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2012.

para **regular la metodología y el procedimiento** en que deban ser desarrolladas las multimencionadas presentaciones.

92. El artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias, cuyo contenido se impugna, es del tenor literal siguiente:

"**Artículo 12.** Concluida la exposición, iniciarán rondas de participaciones en que las y los Diputados podrán realizar cuestionamientos a los comparecientes, cuyo orden atenderá al porcentaje de representación en el Congreso, empezando por el Grupo Parlamentario mayoritario hasta las y los Diputados que no conformen Grupo.

"**La Junta definirá el número de intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de las y los diputados que no conformen Grupo, las cuales estarán proporcionalmente por la cantidad de diputados que los integran al momento de constituirse.**

"Para tal efecto, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios con al menos veinticuatro horas previas al inicio de las comparecencias enviarán a la Junta y a la Presidencia de la Comisión del Ramo un listado en el que informarán los nombres de las y los Diputados en el orden que desean cuestionar en cada una de las rondas de preguntas, al que recaerá un Acuerdo de la Junta que se hará saber al inicio de cada comparecencia, comunicando las y los Diputados que intervendrán en la misma. En cualquier caso, se asegurará la participación de las y los Diputados que no conformen Grupo.

"Si al momento de su participación, alguna Diputada o Diputado no se encontraré en el lugar de la comparecencia, perderá su derecho y se concederá el uso de la voz al siguiente de la lista."

93. De la transcripción, y particularmente de la porción resaltada, se advierte que el precepto cuestionado regula específicamente la forma en que se definirá cuántos diputados o cuántas diputadas habrán de participar en la ronda de preguntas de las comparecencias de las personas titulares de las dependencias de la administración pública estatal.

94. La porción tildada de inconstitucional por la parte actora establece que la Junta de Gobierno y Administración del Congreso del Estado de Campeche definirá el número de intervenciones por grupo parlamentario, las cuales serán proporcionales a la cantidad de diputaciones que los integren al momento de constituirse. Asimismo, dispone que deberá definir las participaciones de las y los parlamentarios que no formen parte de un grupo legislativo.

95. Como se estableció en el apartado previo, no existe base obligatoria en la Constitución Federal que prevea la forma en que las legislaturas habrán de organizarse para su funcionamiento, por lo que se reconoce cierta libertad de configuración, que encuentra sus límites en los principios democráticos. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada, en este medio de regularidad constitucional abstracto, es respetuosa de la representación popular, del pluralismo político y del sistema democrático al interior del Congreso del Estado de Campeche, pues la participación de las y los diputados se da de forma que se considera a todas las fuerzas políticas.

96. Del contenido del precepto se observa que la legislatura determinó que la participación de las diputadas y los diputados se daría **en proporción a la cantidad de integrantes de cada grupo parlamentario,** al momento de constituirse. También se aseguraría la participación de las diputaciones independientes. En esa medida se torna relevante conocer en qué consiste un grupo legislativo, para determinar si la distribución de las participaciones a partir de esa base resulta apegada al marco constitucional.

97. Los grupos parlamentarios son células mediante las cuales se organiza en su interior el Congreso local; se conforman en razón de la filiación o vinculación política de las y los parlamentarios, y son indispensables para la toma de decisiones o en el desempeño de las tareas de los órganos que integran el Poder Legislativo, pues de esta manera, están representadas todas las fuerzas políticas y hacen posible los trabajos legislativos.

98. En efecto, la organización de los Congresos en grupos parlamentarios (o comisiones permanentes, o juntas de coordinación política, etcétera), guarda una especial relevancia para la formación de la voluntad legislativa, que necesariamente implica la posibilidad de que todas las fuerzas políticas (mayoritarias

y minoritarias) intervengan en dicha voluntad, y sean parte de los acuerdos o decisiones del congreso.

99. En esa medida, los grupos legislativos tienen una especial relevancia, no sólo para su resultado final (aprobar leyes, decretos o puntos de acuerdo), sino porque **desde la toma de decisiones o en el desempeño de las tareas de los órganos que integran el poder legislativo están representadas todas las fuerzas políticas.**

100. Al respecto, conviene recordar que se ha definido al grupo legislativo o parlamentario, o fracción parlamentaria, como el conjunto de personas parlamentarias (diputaciones o senadurías) vinculadas políticamente y que ejercen influencia en la asamblea.[67] O, dicho en otras palabras, son el conjunto de legisladoras y legisladores relacionados entre sí por su afiliación partidaria o su vinculación política, y que ejerce influencia en el Congreso.[68]

101. Así, se ha señalado que los grupos parlamentarios o legislativos, como fuerzas políticas organizadas, son actualmente los verdaderos protagonistas del parlamentarismo, al ser los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del Poder Legislativo. En esa medida, en su conceptualización moderna, el Parlamento ha dejado de estar compuesto por un solo órgano (el Pleno), y se convierte en un conjunto pluriorgánico.[69]

102. De esta suerte, conforme a la doctrina, los grupos parlamentarios constituyen en la actualidad una parte toral del Congreso,[70] pues **consensan en lo interno las posturas de sus integrantes a fin de generar un posicionamiento en donde converjan todas sus ideas, y de ahí que se facilitan las negociaciones al exterior, con el resultado de generar una mayor producción al interior del órgano legislativo.** Son los grupos parlamentarios y las personas

[67] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Editorial Porrúa.
[68] Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 186.
[69] García Guerrero, José Luis. Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios. Congreso de los Diputados. Madrid, 1996.
[70] En México se regularon a partir de la reforma al artículo 77 de la Constitución Federal, efectuada en mil novecientos setenta y siete.

legisladoras en particular, la base para integrar los órganos conforme a los cuales se organiza la legislatura: mesa directiva, comisiones, junta política, comités, etcétera. También se ha puntualizado que la vinculación entre un grupo parlamentario y el partido político es solo personal, no institucional, esto es, los grupos parlamentarios no son órganos de los partidos políticos, sino del Congreso, y cuya constitución, además, se limita a la duración de una legislatura.[71]

103. Resalta también, que dichas organizaciones tienden a garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas, y facilitan la participación de las personas congresistas en las actividades que han de realizar.

104. Finalmente, vale apuntar que tradicionalmente los grupos legislativos se han conformado por miembros de un mismo partido político, siendo la forma más común regulada en las leyes; sin embargo, paulatinamente en algunos sistemas se han admitido los grupos mixtos que atienden a circunstancias diversas, y cuya regulación varía según sea el país y la legislación aplicable.[72]

105. Debe señalarse que lo aquí apuntado es consistente con lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2008.[73]

---

[71] Revista Expediente Parlamentario, *Grupos parlamentarios*, Diciembre de 2003, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

[72] La existencia de grupos mixtos encuentra razón en la dinámica de los Congresos, principalmente por la existencia de un pluripartidismo al interior del órgano legislativo, pero además atendiendo a circunstancias como las siguientes: a) los legisladores fueron electos a partir de una coalición electoral de dos o más partidos políticos; b) el legislador o parlamentario accedió al cargo con el carácter de auténticamente independiente; y, c) el diputado o senador cambia su posición ideológica frente a la del grupo parlamentario de que formaba parte, o aún más, se presenta un cambio en la política del partido que ya no se corresponde con las ideas del parlamentario. Esto es, los grupos mixtos se conforman por legisladores que no desean pertenecer a determinado grupo por su afiliación partidaria o bien, por quienes se hallan separado de un grupo legislativo. Situaciones que, cada vez en mayor medida, se presentan en la actualidad en una Legislatura y que generan la necesidad de la existencia de grupos legislativos o parlamentarios mixtos, que permitan a los legisladores que se encuentren en estos supuestos organizarse y garantizar la necesaria pertenencia a un grupo de todos los componentes de una Legislatura.

[73] Bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, resuelta el dieciocho de agosto de dos mil once. Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas manifestó, en lo general, salvedades respecto de las consideraciones que se sustentan en el proyecto.

106. Ahora bien, de acuerdo con su ley orgánica, los grupos parlamentarios en el Congreso del Estado de Campeche se rigen de la siguiente manera:

• Se definen como la forma de organización que deberán adoptar los y las diputadas con igual afiliación de partido para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.[74]

• Sólo diputaciones de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario que estará constituido por un mínimo de tres diputados o diputadas.[75]

• Cada uno de los grupos parlamentarios tendrá una coordinación y hasta tres subcoordinaciones.[76]

• Las y los diputados, en la Cámara, tomarán asiento en las curules que correspondan al grupo parlamentario del que formen parte.[77]

• Las y los diputados que, por no alcanzar el indicado mínimo o por no poder satisfacer los requisitos señalados en la ley orgánica, no puedan integrar un grupo parlamentario tendrán, en lo individual, las mismas consideraciones que los que si estén integrados como tal, debiendo apoyárseles conforme a las posibilidades del Congreso, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.[78]

---

[74] "**ARTÍCULO 52.** Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que deberán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. ..."

[75] "**ARTÍCULO 52.** ...
"Sólo los diputados de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario que estará constituido por un mínimo de tres diputados. ..."

[76] "**ARTÍCULO 52.** ...
"Cada uno de los grupos parlamentarios tendrá un coordinador y hasta tres subcoordinadores. ..."

[77] "**ARTÍCULO 52.** ...
"Los diputados, en la Cámara, tomarán asiento en las curules que correspondan al Grupo Parlamentario del que formen parte. ..."

[78] "**ARTÍCULO 52.** ...
"Los diputados que, por no alcanzar el indicado mínimo o por no poder satisfacer los requisitos que señala el artículo siguiente, no puedan integrar un Grupo Parlamentario tendrán, en lo individual, las

• Los apoyos a que tengan derecho las y los diputados integrantes de un grupo parlamentario, para el cabal cumplimiento de su función, los recibirán directamente de su respectivo coordinador o coordinadora, a quien mensualmente la Junta de Gobierno y Administración le proporcionará los recursos presupuestales destinados para ese objeto. Tratándose de las diputaciones no integradas a un grupo parlamentario esos apoyos los recibirán de la mencionada Junta.[79]

• Las y los diputados que se separen de un Grupo Parlamentario serán considerados independientes y se les aplicará lo dispuesto para las diputaciones que no logren formar grupo parlamentario.[80]

• Las y los diputados de la misma afiliación de partido constituirán un sólo grupo parlamentario.[81]

• Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva del Congreso:[82]

• Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes.

• Los nombres de las diputadas y los diputados que hayan sido electos o designados para la coordinación o subcoordinaciones del grupo parlamentario.

---

mismas consideraciones que los que si estén integrados como tal, debiendo apoyárseles conforme a las posibilidades del Congreso, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular. ..."

79 "**ARTÍCULO 52.** ...

"Los apoyos a que tengan derecho los diputados integrantes de un Grupo Parlamentario, para el cabal cumplimiento de su función, los recibirán directamente de su respectivo coordinador, mismo al que mensualmente la Junta de Gobierno y Administración le proporcionará los recursos presupuestales destinados para ese objeto. Tratándose de los diputados no integrados a un Grupo Parlamentario esos apoyos los recibirán de la mencionada Junta. ..."

80 "**ARTÍCULO 52.** ...

"Los diputados que se separen de un Grupo Parlamentario serán considerados diputados independientes y se les aplicará lo dispuesto para los diputados que no logren formar Grupo Parlamentario."

81 "**ARTÍCULO 53.** Los diputados de la misma afiliación de partido constituirán un sólo Grupo Parlamentario. ..."

82 "**ARTÍCULO 53.** ..."

• Los grupos parlamentarios deberán entregar la documentación requerida, en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura. Una vez examinada por la presidencia de la Mesa Directiva, en la segunda sesión ordinaria hará la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios. A partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por la ley.[83]

• El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de las y los coordinadores y subcoordinadores de los grupos parlamentarios serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley.[84]

• Corresponde a las y los coordinadores de los grupos parlamentarios, asistidos de sus subcoordinadores y subcoordinadoras, realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva y las comisiones del Congreso. La o el coordinador del grupo parlamentario mayoritario podrá reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores de la legislatura.[85]

107. Las referidas normas dejan claro que, en el Congreso del Estado de Campeche, los grupos parlamentarios son la forma en que se organiza el órgano legislativo; que dicha división se basa en la afiliación política o partidista de las y los diputados; que, a su vez, los grupos parlamentarios se organizan mediante coordinaciones y subcoordinaciones, en términos de las normas partidistas apli-

[83] "**ARTÍCULO 54.** Los Grupos Parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo anterior, en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura. Examinada por el presidente de la Mesa Directiva la documentación referida, en la segunda sesión ordinaria hará, en su caso, la declaratoria de constitución de los Grupos Parlamentarios. A partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por la ley."

[84] "**ARTÍCULO 55.** El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores y subcoordinadores de los Grupos Parlamentarios serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley."

[85] "**ARTÍCULO 56.** Corresponde a los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, asistidos de sus respectivos subcoordinadores, realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva y las comisiones del Congreso. El coordinador del Grupo Parlamentario mayoritario podrá reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores de la Legislatura."

cables; que estas coordinaciones y subcoordinaciones tienen como uno de sus roles ser el conducto del grupo con la Mesa Directiva y las comisiones del Congreso, además de poder reunirse con el resto de las coordinaciones para tomar decisiones tendentes a mejorar el desarrollo de los trabajos del órgano legislativo; asimismo, para cumplir sus funciones, se otorgan recursos a cada uno de los grupos parlamentarios.

108. Por otra parte, en la legislación del Estado de Campeche, se reconoce a las diputaciones que no conforman grupo parlamentario por no cumplir con los requisitos para ellos, así como la figura de las diputaciones independientes, relativa a aquellas diputadas o diputados que se separen de un grupo parlamentario, a quienes igualmente se les asegura la entrega de recursos para el cumplimiento de sus tareas.

109. Sentado lo anterior, se considera que la regla contenida en el artículo 12 impugnado, relativa a que el número de intervenciones para realizar cuestionamientos en las comparecencias respeta la participación de todas las fuerzas políticas que integran el Congreso, pues se basa, precisamente, en que el número de participaciones sea proporcional a la cantidad de diputaciones que integran los grupos parlamentarios. Es decir, la norma prevé la distribución del número de participaciones **a todos los grupos parlamentarios** de forma equilibrada al número de diputaciones que los integran.

110. Ello se traduce en que, dentro de cada grupo parlamentario sus integrantes habrán de ponerse de acuerdo respecto de quién participará en la sesión, en qué orden, así como cuáles serán los cuestionamientos que se formularán al funcionario o funcionaria compareciente; preguntas o interpelaciones que, naturalmente, estarán orientados por las posturas ideológicas, criterios o doctrinas propias de dicha fracción parlamentaria.

111. En sentido similar, dado que el artículo 12 combatido asegura la participación de las diputaciones que no conforman grupo parlamentario, se estima que el mecanismo previsto para definir el número de intervenciones es respetuoso del principio de representación y pluralismo político dentro del órgano parlamentario.

112. Así las cosas, con la regla impugnada se sigue garantizando la libre circulación de las ideas para la formación de la opinión ciudadana y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. De igual modo, se insiste, que la norma impugnada constituye una modalidad o una forma de organizar las actividades del órgano parlamentario, sin que ello impida que las minorías o las voces de oposición sean escuchadas.

113. Conforme a lo expuesto, no se advierte, como lo aduce la parte actora, que la regla impugnada suponga alguna disminución o afectación al voto ciudadano y a la representación política, o a los derechos de cada una de las diputaciones en lo individual, pues todas las personas que integran el Congreso del Estado de Campeche son representantes populares con igual jerarquía, derechos y obligaciones, con independencia del principio (de mayoría relativa o representación proporcional) mediante el cual fueron electas.

114. Al integrar el órgano legislativo estatal, las y los diputados votados por el principio de mayoría relativa no representan exclusivamente al electorado del distrito en el que fueron electos, sino que, junto con las diputaciones plurinominales, representan a toda la población de la entidad federativa. Esto se encuentra positivizado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, en sus artículos 49 y 50,[86] que disponen que, a partir del momento en que las y los diputados quedan investidos como tales bajo la orientación ideológica del partido político que los haya postulado, representan a todo el pueblo campechano, sin importar el distrito por el cual fueron electos o reelectos. En esa medida, todas las tareas legislativas y de gestión que realicen tenderán a la procuración del bienestar de la población campechana, sin importar sus preferencias ideológicas o partidistas.

[86] "**ARTÍCULO 49.** Los diputados, a partir del momento en que queden investidos como tales, bajo la orientación ideológica del partido político que los haya postulado, representan a todo el pueblo campechano, sin importar el distrito por el cual fueron electos o reelectos."
"**ARTÍCULO 50.** Todas las tareas legislativas y de gestión que realicen los diputados tenderán a la procuración del bienestar de la población campechana, sin importar sus preferencias ideológicas o partidistas."

115. De acuerdo a lo expuesto, tampoco es dable sostener, como lo argumenta la parte actora,[87] que se acredita una violación al principio de progresividad. De acuerdo con criterios de esta Suprema Corte,[88] el principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto. Por otra parte, este principio impone una prohibición de regresividad: el poder legislativo tiene prohibido, en principio, emitir actos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el agente aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.

116. Como ha quedado explicado, el hecho de que la participación de las diputaciones en las comparecencias se organice en proporción al número de integrantes de los grupos parlamentarios, no disminuye la representación de la ciudadanía al seno del congreso, por lo que no es posible hablar de una regresión en la protección de un derecho humano de las y los gobernados. Por otro lado, entender que el retroceso aludido por la minoría parlamentaria se relaciona con los derechos individuales que las diputaciones poseen, tampoco hace fundado el concepto, pues la Constitución consagra el principio de progresividad

[87] Véase la página 5 de la demanda, en la parte que refiere que: "... DEBE SER DECLARADO INVÁLIDO PORQUE CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y DERECHO FUNDAMENTAL DE EFICAZ REPRESENTACIÓN CIUDADANA DE LA PRIMERA MINORÍA ..."

[88] Véase la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, de título: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."; la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."; así como la tesis aislada: 2a. CXXVI/2015 (10a.), titulada: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, página 1298.

y la correlativa prohibición de regresión respecto de los derechos humanos, sin que pueda considerarse como tal el "derecho fundamental" de las diputaciones a participar de forma plena y sin restricciones en las sesiones de las comparecencias de las y los titulares de las Secretarías del Estado, pues es claro que la posibilidad de formar parte en dicha actividad de control parlamentario constituye una función de las y los legisladores dentro del Congreso que no posee los atributos o características para poder ser considerada como un derecho humano, sino que, como se ha descrito anteriormente, se trata de una forma de participación en los trabajos del órgano legislativo que puede ser modulada, ante la libertad de configuración normativa que otorga la Constitución, siempre que ello respete los principios democráticos.

117. Por otra parte, carece de fundamento el argumento de las y los actores por el que sostienen que "no existe exposición de motivos que justifique la restricción",[89] pues, como se ha visto, la medida impugnada, en sí misma, no supone una limitante a las funciones de las y los diputados campechanos, más bien, se trata de una regla para organizar las labores del órgano legislativo, aspecto que, como se dijo, recae dentro de la libertad de configuración de la legislatura. Y por otro, se observa que se cumple con la obligación de motivar el acto legislativo.

118. En efecto, este Tribunal Pleno ya definió cuáles son los factores que deben actualizarse para considerar que una ley cumple con las garantías de fundamentación y motivación cuando los actos legislativos regulan únicamente la interacción entre autoridades.[90] Para que una norma que en principio tiene incidencia únicamente en los actos de gobierno se considere debidamente fundada y motivada es suficiente con que exista una norma jurídica que le permita a la autoridad legislativa actuar en determinado sentido y, además, coexistan antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con cierta claridad que tal norma habilitante tiene aplicabilidad. En el presente caso se cumplen los dos presupuestos que la jurisprudencia del Tribunal Pleno requiere para considerar que hubo suficiente fundamentación y motivación.

[89] Véase la página 8 del escrito de demanda de la presente acción de inconstitucionalidad.
[90] Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000 cuyo rubro es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN DE MANERA INMEDIATA LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* tomo XI, abril de dos mil, pág. 813.

119. Así, en el caso se satisface el requisito de motivación, al ser la organización interna del órgano legislativo un aspecto que requiere ser regulado conforme al mandato expreso del artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche; aunado a que si bien este Pleno ha establecido que la motivación no exige que se realice de manera detallada y específica, de cualquier manera en el caso se advierte que en la iniciativa presentada se formularon consideraciones para soportar la propuesta, mismas que fueron retomadas en el dictamen de la Diputación Permanente, de cuatro de agosto de dos mil veintidós, donde se señaló lo siguiente: ...

"**SÉPTIMA.—**En esa tesitura quienes dictaminan se pronuncian a favor de expedir el Reglamento de las Comparecencias de las y los titulares de las secretarías y dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, el cual quedará integrado por tres capítulos que se describen a continuación:

"• Capítulo Primero denominado 'Disposiciones Generales' en el que se contiene el objeto del ordenamiento, y se establecen como principios rectores del mismo los de certeza, democracia, honestidad, objetividad, publicidad, rendición de cuentas y transparencia. Además de disponer que las comparecencias se realizarán bajo protesta de decir verdad.

"• Capítulo Segundo denominado Del procedimiento y desarrollo, en el que se establece el procedimiento normado, regulado y ordenado en base a las siguientes consideraciones:

"1. Rol de las Comisiones del Ramo como las directrices que conducirán y coordinarán el ejercicio de las comparecencias.

"2. Protocolo de recepción de los comparecientes al lugar en que deban desarrollarse.

"3. Posibilidad que las comparecencias se realicen de manera individual o conjunta ante más de una Comisión Ordinaria, atendiendo a las necesidades de servicio, comprensión y transversalidad de las competencias de la administración pública central.

"4. Claridad de los momentos e intervenciones mediante una exposición con la que iniciará el compareciente, así como las rondas de participación delimitadas en el que se abrirá la posibilidad de que los grupos parlamentarios cuestionen por medio de sus integrantes.

"5. Tiempos de las intervenciones, tanto de los comparecientes como de los legisladores, basados en supuestos de practicidad y productividad.

"6. Participación de las y los diputados basados en el principio de la proporcionalidad de los grupos parlamentarios, así como de quienes no conforman grupo.

"• Capítulo Tercero denominado 'Prevenciones Generales' en el que se establecen supuestos de ausencia de los diputados integrantes de las comisiones del ramo para efectos de no paralizar o interrumpir el desarrollo de las comparecencias en caso de que la presidencia se ausente. Además de prever que en observancia del principio de eficiencia los legisladores sean concisos en sus preguntas, en respeto a los tiempos de respuesta a los cuestionamientos realizados a los comparecientes, así como el supuesto de que no se podrán realizar preguntas que ya hayan sido respondidas previamente y que las infracciones al Reglamento serán sancionadas en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mientras que lo no previsto será resuelto por la Junta de Gobierno y Administración o la Presidencia de las Comisiones, en su caso.

"Disposiciones todas, encaminadas a abonar al buen despacho de las actividades que se realizan con motivo de la glosa del informe de gobierno sobre el estado que guarda la administración pública estatal. ..."

120. Por lo que, es infundado lo que aducen los y las accionantes, relativo a que la implementación de la regla impugnada no carece de motivos.

121. Ahora bien, respecto del argumento de las legisladoras y los legisladores actores, relacionado con la presunta violación al principio de subordinación jerárquica, al considerar que la norma impugnada excede la ley orgánica que reglamenta, se determina lo siguiente:

122. La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche se suma al parámetro de regularidad constitucional analizado por este Tribunal Pleno, a partir del mandato directo que deriva del artículo 116 de la Constitución Federal. Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten generan, por una parte, certidumbre a las y los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, de manera que se impida a la respectiva autoridad actuar en forma arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad.

123. Al respecto, se debe destacar que, bajo esta línea de pensamiento, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en términos generales, que la inconstitucionalidad de una norma puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con la Constitución General, sino también por su contradicción con otras normas secundarias, cuando ello revele una transgresión al principio de seguridad jurídica, ya que esto implica una vulneración indirecta al texto constitucional.

124. En ese mismo sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha reconocido la posibilidad de declarar la invalidez de normas generales por violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contravención a su artículo 16, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, lo que se encuentra reconocido en la jurisprudencia P./J. 4/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA."[91]

[91] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo IX, febrero de 1999, página 288.

125. Lo expuesto es conforme al análisis realizado al resolver la acción de inconstitucionalidad 104/2017.[92]

126. Sentado lo anterior, en el caso, no se advierte que el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias resulte un exceso reglamentario, puesto que si bien, de conformidad con el artículo 47, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, las y los diputados tienen el derecho de participar en las sesiones del Congreso, y el diverso 174 dispone que "Las comparecencias de las o los titulares de las Secretarías y Dependencias se realizarán bajo protesta de decir verdad y serán presididas por las comisiones del ramo que les competa, en las que *podrán participar con derecho a voz los demás integrantes de la Legislatura* ...", ello debe interpretarse de forma sistemática con el numeral 177 (adicionado mediante el mismo Decreto 105 que incluyó el referido artículo 174 en la legislación), que dispone que el procedimiento en que deban desarrollarse las comparecencias de las personas que ocupen la titularidad de las Secretarías y Dependencias, se establecerá en el Reglamento respectivo.

127. En esa medida, el precepto 174, al establecer la locución "podrán", hace referencia a tener expedita la facultad o potencia de hacer una cosa,[93] en este caso, la capacidad de las y los diputados que no integran las comisiones que presiden las comparecencias, para participar en las rondas de preguntas o

[92] Bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones diversas, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo separándose del argumento de la reserva de fuente, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat por consideraciones diversas, Laynez Potisek por consideraciones diversas, Pérez Dayán en contra de las consideraciones alusivas a la reserva de fuente y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de las impugnaciones específicas, consistente en declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, en su porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al Fiscal Especializado", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, expedida mediante el Decreto No. 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

[93] Conforme al Diccionario de la Real Academia Española.

interpelaciones, siendo que ello debe hacerse en términos del reglamento correspondiente, en el cual se pormenoriza las modalidades de dicha participación.

128. Así las cosas, la norma reglamentaria impugnada no contraviene la Ley Orgánica local, sino que, precisamente, contiene el desarrollo detallado de la forma en que habrá de ejercerse el control parlamentario, definiendo las normas de participación de las diputaciones.

129. Adicionalmente a todas las consideraciones ya expuestas, este Tribunal Pleno estima que la disposición cuestionada responde a los fines que motivaron su creación. En efecto, conforme a la iniciativa de decreto presentada y analizada por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Campeche, se consideró que "[e]l 13 de mayo de 2022, los diputados Alejandro Gómez Cazarín y Jorge Luis López Gamboa, presentaron una iniciativa de decreto importante asociada con la transparencia y la rendición de cuentas en aras de fortalecer el sistema democrático y la participación ciudadana a través de un acto de control social que ejerce el pueblo frente a las instituciones del Estado, como lo son las comparecencias de los titulares de la administración pública central. ... Estamos convencidos que fortalecer las instituciones mediante el empoderamiento de la ciudadanía no solo hace recuperar la confianza, sino que se traduce en el activo permanente para articular la pluralidad y la diversidad sobre la base de la libertad, la igualdad, la equidad y la rendición de cuentas las cuales hacen posibles la gobernabilidad democrática."

130. De lo anterior, se aprecia que la iniciativa de decreto por la que se emitió el Reglamento de las Comparecencias tenía como uno de sus ejes rectores la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual denota el interés de los legisladores de implementar un mecanismo apto para que la ciudadanía conozca y, en su fuero interno, evalúe la labor de las dependencias del gobierno estatal, lo que redunda en una ciudadanía mejor informada.

131. Bajo esa premisa, resulta razonable que la dinámica de participación en las rondas de preguntas durante las comparecencias se dé de manera organizada, bajo el principio de proporcionalidad, pues ello contribuye a que el acto de control parlamentario no se torne en exceso extenso, y sea claro para las y los gobernados espectadores de la sesión. Este esquema, además, impone una carga a los grupos parlamentarios y a las diputaciones en lo individual, de contar

con una buena preparación en los temas a tratar y elevar la calidad de las preguntas que habrán de formular.

132. Hasta aquí queda patente que no se acredita una violación a la Constitución por el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, puesto que no se verifican los supuestos aducidos por la parte actora, en el sentido de que se trasgreda la representación de la ciudadanía o los derechos de las personas diputadas, por el hecho de modular la participación de las y los legisladores en proporción al número de integrantes de cada grupo parlamentario.

133. No obstante, como se adelantó al inicio del presente apartado, en aplicación de la suplencia de los conceptos de invalidez que confrontan la norma reglamentaria impugnada con la Constitución General, este Tribunal Pleno procede a hacer el análisis correspondiente.

134. Si bien se estima ajustado a la Constitución Federal el aspecto relativo a distribuir el número de participaciones en proporción al número de integrantes de cada grupo parlamentario y asegurar la intervención de las diputaciones que no forman fracción legislativa, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa que indica que dicha proporción se calcula a partir de los grupos parlamentarios "al momento de constituirse", se aparta de los principios constitucionales aplicables.

135. Lo anterior es así en virtud de que, si la razón para considerar que la medida reglamentaria en cuestión resulta razonable, es porque permite la participación de todas las fuerzas políticas de forma proporcional, el hecho de que la norma remita "al momento de constituirse" para delimitar el número de integrantes de un grupo parlamentario permite distorsiones en la representación de las fuerzas políticas durante las intervenciones para formular preguntas en las comparecencias.

136. Como se asentó antes,[94] para conformar un grupo parlamentario en el Congreso del Estado de Campeche, se deberá entregar la documentación reque-

[94] "**ARTÍCULO 53.** Los diputados de la misma afiliación de partido constituirán un sólo Grupo Parlamentario.

rida en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura. Posteriormente, en la segunda sesión ordinaria se hará la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios.

137. Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Campeche expresamente reconoce la prerrogativa a favor de las y los diputados de separarse del grupo parlamentario en el que estén comprendidos y, en consecuencia, ser considerados como diputaciones independientes.

138. El esquema antes descrito permite que, durante la legislatura, entendida esta como el periodo de tres años de ejercicio de las funciones de diputados y diputadas,[95] la integración de los grupos parlamentarios pueda ser objeto de modificaciones, de modo que basar la distribución de las participaciones en las rondas de preguntas de las comparecencias de los titulares de la administración pública estatal en la conformación original de los grupos parlamentarios implica inobservar la actual constitución y presencia de las fuerzas políticas dentro del Congreso del Estado de Campeche.

139. Dicho de otro modo, si se busca que la participación en las intervenciones sea proporcional a las fuerzas políticas presentes en el órgano legislativo, debe tomarse en cuenta la real y actual conformación de los grupos parlamentarios y del bloque de diputaciones que no conforman fracción legislativa al momento de llevar a cabo la actividad de control parlamentario, pues de no ser así, se deja de observar el equilibrio que debe procurarse en la participación de las diferentes corrientes e ideologías presentes en el parlamento.

"Los Grupos Parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva del Congreso:
"I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo Parlamentario, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes; y
"II. Los nombres de los diputados que hayan sido electos o designados coordinador y subcoordinadores del Grupo Parlamentario."
"**ARTÍCULO 54.** Los Grupos Parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo anterior, en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura. Examinada por el presidente de la Mesa Directiva la documentación referida, en la segunda sesión ordinaria hará, en su caso, la declaratoria de constitución de los Grupos Parlamentarios. A partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por la ley."

[95] En términos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche:
"**ARTÍCULO 3.** El ejercicio de las funciones de los diputados durante tres años constituirá una Legislatura. El número que corresponda a cada Legislatura se expresará en números romanos."

140. Al respecto, destaca que, conforme a lo informado por el Poder Legislativo del Estado de Campeche,[96] al inicio de la LXIV Legislatura, se reconocieron los siguientes grupos parlamentarios: MORENA (con dieciséis diputaciones); Movimiento Ciudadano (con nueve diputaciones); y el Partido Revolucionario Institucional (con ocho diputaciones). Además de reconocer a las dos diputaciones emanadas del Partido Acción Nacional como representación legislativa. Sin embargo, al momento del desahogo de las comparecencias de agosto de dos mil veintidós,[97] el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano contaba con tres diputaciones menos, que fueron consideradas como independientes.

141. No se inadvierte que en el ejercicio de control parlamentario desarrollado en el año dos mil veintidós, se tomó en consideración la conformación de los grupos parlamentarios en ese momento, sin embargo, ello no puede convalidar la porción normativa que expresamente indica que el número de integrantes del grupo parlamentario se considerará "al momento de constituirse".

142. Así las cosas, dado que la porción normativa que indica "al momento de constituirse" genera que las fuerzas políticas, a la hora de las comparecencias, no necesariamente se vean representadas de manera proporcional, dicho enunciado se aleja de las bases constitucionales que imponen a las legislaturas locales a regular su régimen interno bajo los principios democráticos.

143. Conforme a lo expuesto, lo que procede es reconocer la validez del artículo 12 impugnado, con excepción de la porción normativa que indica: "al momento de constituirse", sin que sea posible extender los efectos a alguna otra disposición, como lo solicitan las y los actores, pues este Tribunal Pleno no advierte algún otro precepto o porción normativa que sufra del mismo vicio de inconstitucionalidad o dependa del enunciado invalidado.

VII. EFECTOS

144. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los

[96] Acuerdo Número 1, del cinco de octubre de dos mil veintiuno.
[97] Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Campeche, de diez de agosto de dos mil veintidós.

alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

145. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la siguiente porción normativa del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche: "... **al momento de constituirse**."

146. **Ahora la norma impugnada deberá leerse de la siguiente manera:**

"**Artículo 12.** Concluida la exposición, iniciarán rondas de participaciones en que las y los Diputados podrán realizar cuestionamientos a los comparecientes, cuyo orden atenderá al porcentaje de representación en el Congreso, empezando por el Grupo Parlamentario mayoritario hasta las y los Diputados que no conformen Grupo.

"La Junta definirá el número de intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de las y los diputados que no conformen Grupo, las cuales estarán proporcionalmente por la cantidad de diputados que los integran ~~**al momento de constituirse**~~**.**

"Para tal efecto, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios con al menos veinticuatro horas previas al inicio de las comparecencias enviarán a la Junta y a la Presidencia de la Comisión del Ramo un listado en el que informarán los nombres de las y los Diputados en el orden que desean cuestionar en cada una de las rondas de preguntas, al que recaerá un Acuerdo de la Junta que se hará saber al inicio de cada comparecencia, comunicando las y los Diputados que intervendrán en la misma. En cualquier caso, se asegurará la participación de las y los Diputados que no conformen Grupo.

"Si al momento de su participación, alguna Diputada o Diputado no se encontraré en el lugar de la comparecencia, perderá su derecho y se concederá el uso de la voz al siguiente de la lista."

147. Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Campeche.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero de este fallo, expedido mediante el DECRETO Número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa "al momento de constituirse", del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, expedido mediante el DECRETO Número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Violación al procedimiento legislativo", consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez alusivos.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de los párrafos 113 y 114, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 113, 114, 122 y 125, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Violación de las bases constitucionales que regulan el régimen interno del congreso local", consistente en reconocer la validez del artículo 12, salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "al momento de constituirse", del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de los párrafos 113 y 114, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 113, 114, 122 y 125, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Violación de las bases constitucionales que regulan el régimen interno del congreso local", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del 12, párrafo segundo, en su porción normativa "al momento de constituirse", del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Campeche.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de mayo de 2024 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 6 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

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 (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ANÁLISIS DE VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR A LA EMISIÓN DE LOS DECRETOS NÚMS. 572, 573, 576 Y 578, POR LOS CUALES SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE ESOS GRUPOS VULNERABLES.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR LOS PRINCIPIOS RECTORES DE SER PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, INFORMADA Y DE BUENA FE, CON METODOLOGÍAS, PROTOCOLOS O PLANES BASADOS EN ELLOS.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR, COMO MÍNIMO, LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN (DECRETO NÚM. 576, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS NORMAS LOCALES QUE PREVÉN UN SISTEMA DE PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR DIRECTAMENTE SUS DERECHOS, POR LO QUE DEBEN CONTAR CON UNA CONSULTA PREVIA EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ESPECIALMENTE EN CUANTO A CONTAR CON UN PLAZO RAZONABLE PARA EL ANÁLISIS Y LA DELIBERACIÓN DE SU MATERIA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 576, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS NORMAS LOCALES, AL PREVER LA DESAPARICIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES, NO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR DIRECTAMENTE SUS DERECHOS, POR LO QUE NO DEBIERON CONTAR CON UNA CONSULTA PREVIA (DECRETO NÚM. 578, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

X. CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS

PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS (ARTÍCULOS 66, FRACCIÓN XIII, Y 207, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO).

XI. CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE EL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DARÁ "PREFERENCIA A PERSONAS DE GRUPOS VULNERABLES" EN LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DISTRITALES, NO AFECTA DIRECTAMENTE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y, POR TANTO, NO ERA NECESARIO UNA CONSULTA PREVIA (ARTÍCULO 66, FRACCIÓN XIII, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO).

XII. CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA NORMA QUE REGULA SU PARTICIPACIÓN PARA ACCEDER A DIVERSOS CARGOS PÚBLICOS, ESPECÍFICAMENTE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, ES SUSCEPTIBLE DE AFECTAR DIRECTAMENTE SUS DERECHOS, POR LO QUE DEBIERON CONTAR CON UNA CONSULTA PREVIA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 573, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LOS CONGRESOS LOCALES GOZAN DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DISEÑAR LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESOS ORGANISMOS, CON APEGO A LAS BASES CONTENIDAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO EN LAS LEYES GENERALES, DE MANERA QUE NO INTRODUZCAN MECANISMOS QUE DISTORSIONEN LA COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN NI QUE RESULTEN CONTRARIOS A LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES (DECRETO NÚM. 578, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO,

PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DISPOSICIÓN LOCAL QUE PREVÉ LA DESAPARICIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, OBJETIVIDAD Y CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL, NI LOS DIVERSOS DE IMPARCIALIDAD Y PROGRESIVIDAD (DECRETO NÚM. 578, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XV. CANDIDATURAS COMUNES. LOS CONGRESOS LOCALES SON COMPETENTES PARA REGULARLAS, OBSERVANDO LOS PARÁMETROS DEL ARTÍCULO 41, BASE I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [ARTÍCULO 38 BIS, FRACCIÓN II, INCISOS B) Y G), Y PÁRRAFO NOVENO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO].

XVI. CANDIDATURAS COMUNES. LA DISPOSICIÓN LOCAL, QUE PREVÉ QUE LOS CONVENIOS RESPECTIVOS DEBEN CONTENER LAS REGLAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS VOTOS ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POSTULANTES Y UN EMBLEMA COMÚN, NO VULNERA EL DERECHO AL VOTO PASIVO [ARTÍCULO 38 BIS, FRACCIÓN II, INCISOS B) Y G), Y PÁRRAFO NOVENO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO].

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. POSTERGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ RESPECTIVA A LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMS. 573 Y 576, POR LOS CUALES SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS, HASTA DESPUÉS DE QUE CONCLUYA EL PROCESO ELECTORAL 2023-2024 EN EL ESTADO DE HIDALGO).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A REALIZAR LA CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A PARTIR DE LA FASE DELIBERATIVA Y A EMITIR LA REGULACIÓN RESPECTIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 576, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A REALIZAR LA CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y A EMITIR LA REGULACIÓN RESPECTIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 573, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 192/2023 Y SUS ACUMULADAS 193/2023, 194/2023, 195/2023 Y 196/2023. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El veintidós de agosto de dos mil veintitrés, se publicaron varios decretos mediante los cuales se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del código electoral del Estado de Hidalgo.

Tanto los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promueven respectivas acciones de inconstitucionalidad y reclaman la invalidez de los Decretos 576 y 578 en lo general, y de diversas disposiciones, en lo particular.

Los accionantes esgrimen argumentos guiados a lograr la invalidez total de los Decretos por violaciones al procedimiento legislativo y por falta de consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanos, así como a personas con discapacidad, en el caso del Decreto 573. Finalmente, también aducen planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de diversas disposiciones en materia de eliminación de consejos municipales del instituto electoral local, violación al principio de paridad de género por la implementación de acciones afirmativas guiadas a proteger a otros grupos vulnerables e históricamente discriminados y, finalmente, sobre los convenios realizados por los partidos políticos para las candidaturas comunes (Decreto 572).

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	28
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**	Se establecen las disposiciones impugnadas por los accionantes.	29
III.	**OPORTUNIDAD**	Las demandas son **oportunas**	30
IV.	**LEGITIMACIÓN**	Quienes presentan las respectivas acciones de inconstitucionalidad **tienen legitimación.**	31
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**		38
	V.1. Los vicios que se aducen no son atribuibles al poder ejecutivo del Estado de Hidalgo	Se desestima	38
	V.2. Ausencia de conceptos de invalidez	Se desestima	39
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**		40
	VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo	Se desestimó el planteamiento de invalidez atendiendo al resultado de la votación.	40
	VI.2. Consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanas	Se declara la **invalidez** total del Decreto 576.	41

	VI.3. Consulta a personas con discapacidad	Se declara la **invalidez** total del Decreto 573.	80
	VI.4. Eliminación de consejos municipales	Se reconoce la **validez** del sistema normativo reformado mediante Decreto 578, publicado en el periódico oficial del Estado de Hidalgo el 22 de agosto de 2023.	93
	VI.5. Convenios en candidaturas comunes	Se reconoce la **validez** del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g) y párrafo noveno, del código electoral del Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto 572.	101
VII.	**EFECTOS**	**Se precisan los efectos de la invalidez propuesta.**	117
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los DECRETOS NÚMS. 573 y 576, por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.	120
		TERCERO.—Se reconoce la **validez** del DECRETO NÚM. 578, en cuanto a la eliminación de los consejos municipales, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado mediante el DECRETO NÚM. 572, publicado en la fecha referida en dicho medio de difusión oficial, por las razones señaladas en el apartado VI de esta ejecutoria.	

		CUARTO.—La declaratoria de invalidez de los referidos DECRETOS NÚMS. 573 y 576 surtirá sus **efectos** una vez que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Hidalgo, tal como se precisa en el apartado VII de esta determinación. QUINTO.—Se **vincula** al Congreso del referido Estado para que, dentro del plazo referido en el resolutivo anterior y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, desarrolle las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y legisle en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia. SEXTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023.**

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LAS DEMANDAS

1. **Presentación de las iniciativas.** Diversos diputados del Congreso del Estado de Hidalgo, durante los años dos mil veintiuno, dos mil veintidós y dos

mil veintitrés, presentaron varias iniciativas de reforma en materia electoral y de revocación de mandato.

2. En sesión ordinaria de trece de julio de dos mil veintitrés, por instrucciones de la Presidencia de la Directiva del Congreso, fue turnada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, presentada por Julio Ramón Menchaca Salazar, en su carácter de gobernador constitucional del Estado de Hidalgo.

3. Las referidas iniciativas fueron dictaminadas en comisiones del poder legislativo local durante el mes de agosto de dos mil veintitrés y en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno del Congreso de Hidalgo aprobó, entre otros, los decretos 572, 573, 574, 576, 577, 578 y 579.

4. **Publicación de los decretos.** El veintidós de agosto de dos mil veintitrés se publicó en el periódico oficial del Estado de Hidalgo una serie de decretos mediante los que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el Código Electoral del Estado de Hidalgo, la ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo y se emitió la ley de revocación de mandato del Estado de Hidalgo. Las temáticas materia de dichos decretos pueden agruparse como sigue:

	Temática	Cambios normativos	Artículos
1	Modificación para incluir lenguaje de género		Diversos artículos en los decretos.
2	Eliminación de los Consejos Municipales Electorales		Derogación del inciso b) de la fracción II del artículo 50; de los artículos 75, 91, 92 y 93; del párrafo séptimo del artículo 120; de los artículos 201 y 202 y la fracción III del artículo 263. (Decreto 578)

3	Obligación de todas las autoridades y servidores públicos de enfocar las acciones y los actos del gobierno para garantizar el derecho humano a la buena administración pública	Inclusión del derecho a la buena administración pública y sus derivados. • Recibir un trato imparcial, objetivo y justo en el despacho de los asuntos de carácter público. • Principios de eficacia, eficiencia, honestidad, honradez, austeridad, racionalidad, ética, legalidad, transparencia, rendición de cuentas, inclusión, igualdad y equidad. • Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. • Obligación de incorporar mecanismos de gobierno digital. • Obligación de promover y fomentar la inclusión digital de los ciudadanos.	Artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo (Decreto 570).
4	Modificación de reglas para autoridades electorales en materia del convenio de candidatura común	Regulación de la figura de emblema. • Emblema común o emblemas individuales. Forma de distribución de los votos obtenidos por los partidos políticos participantes en la candidatura común. Derogación de la disposición que establecía que los partidos políticos no pueden participar en más	Artículo 38 Bis, fracción II, incisos b), e), f), g), párrafo noveno y párrafo duodécimo (Decreto 572)

		de un tercio del total de los municipios o distritos tratándose de la elección de integrantes de ayuntamientos y diputaciones. Término para la resolución de procedencia y publicación del registro de esta clase de convenios. Previsión de que cada partido político debe conservar su monto de financiamiento público y su tiempo de acceso a radio y televisión.	
5	Obligación de los candidatos y candidatas que se postulen a cualquier cargo de elección popular de presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses	Las declaraciones de los servidores públicos deben ser completas, obligatorias y públicas.	Artículo 10 Bis, fracción IV, del Código Electoral de Hidalgo (Decreto 572)
6	Requisitos para ser titular del órgano interno de control del instituto electoral local. Requisitos para ser enlace, supervisor y asistente electoral.	Adición del requisito de "gozar de buena reputación". Ser mexicano o mexicana en pleno ejercicio de sus derechos y con residencia de al menos los últimos dos años en el Estado de Hidalgo, y gozar de buena reputación. Eliminación del requisito de "no haber sido condenado por delito" en ambos supuestos.	Artículo 72, fracción I Bis. Artículo 74, fracción I, del Código Electoral de Hidalgo (Decreto 572)
7	Formación y capacitación política de personas con discapacidad	Elaboración de materiales didácticos adecuados para ejercer los cargos.	Artículo 25, fracción XVI (Decreto 572)

8	Violencia política en razón de género	Forma de violencia en razón de género en el ámbito político, especialmente durante las precampañas. • Prohibición de obstaculizar la precampaña y/o campaña de modo que se impida que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad.	Artículo 3 Ter, fracción VII del Código Electoral del Estado de Hidalgo (Decreto 572)
9	Regulación de la postulación paritaria de candidaturas a la gubernatura	Obligación de los partidos políticos de alternar el género en la candidatura para cada periodo electivo.	Artículo 21, cuarto párrafo. Artículo 66, fracción XX. (Decreto 572)
10	Reducción del monto máximo de multas	Cuando los partidos políticos cometan faltas, se podrá reducir hasta un 25 % de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda.	Artículo 312, inciso c) (Decreto 572)
11	Nuevo tope máximo de gastos de campaña	El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público ordinario de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección para la gubernatura.	Artículo 32, fracción I, del Código Electoral del Estado de Hidalgo (Decreto 572)
12	Aumento del tope máximo de gastos de precampaña	A más tardar el mes de septiembre del año previo al de la elección, el consejo general debe determinar los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección para que la que pretenda ser	Artículo 105 del Código Electoral del Estado de Hidalgo (Decreto 572)

		postulado. El tope es equivalente el treinta por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.	
13	Aprobación del nombramiento de la Licenciada Diana Jeanethe Rodríguez López como titular de la fiscalía especializada en delitos electorales del Estado de Hidalgo		Artículo único (Decreto 571)

5. **Presentación de los escritos iniciales de demanda.** Inconformes con lo anterior, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y diversas disposiciones del Código Electoral local.

6. **Conceptos de invalidez.** Los accionantes formularon los siguientes planteamientos:

a. Acción de inconstitucionalidad 192/2023 (Partido Acción Nacional)

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido accionante reclama que se violentó el procedimiento legislativo respecto del decreto número 578 a la luz de dos líneas argumentativas, a saber, (1) la falta de iniciativa para reformar determinados artículos;[1] (2) el dictamen no fue presentado en los términos que la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento exigen; (3) y la indebida motivación para la dispensa de trámites legislativos.

[1] Por lo que refiere a los artículos 66, fracción XXXI, 67, fracción XIII, 73, 74, 75, 82, fracción I, 114, fracción I y II y 124 pues o bien, no fueron sometidos a iniciativa para ser reformados o bien, la reforma propuesta en la iniciativa fue modificada.

Respecto a la primera línea argumentativa, resalta que la legitimidad de la ley emana del cumplimiento del proceso legislativo. Por tanto, el incumplimiento de las formalidades establecidas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Hidalgo y en su Reglamento, relativas al proceso legislativo, conllevan a la invalidez de la norma emitida, tal como aconteció.

En este sentido, afirma que las reformas contenidas en el decreto impugnado violan el procedimiento legislativo establecido en ley. Transgreden las fases determinadas por la constitución respecto al proceso legislativo, a saber, el derecho de iniciativa que tienen el titular del ejecutivo, los integrantes del poder legislativo y la legislatura de los estados; la discusión; la aprobación y expedición por el órgano legislativo; la promulgación o veto por el ejecutivo; y la publicación por parte del Ejecutivo.

Bajo esta línea conductora, considera que dicha violación del proceso se traduce en la transgresión al principio de deliberación parlamentaria. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local limitó la posibilidad de debate y la exclusión de las minorías del Congreso respecto de los artículos que jamás fueron sometidos a reforma por parte de una iniciativa de ley. Al respecto, se apoya en la tesis de Rubro "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

Por lo que respecta a la segunda línea de razonamiento, se duele de que el dictamen únicamente fue presentado a las Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, excluyendo a la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

Derivado del artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, se desprende que el turno de las iniciativas a determinadas comisiones no se trata de un asunto potestativo, sino que la competencia se encuentra directamente vinculada a la denominación de cada una de ellas. Así, cuando se deban analizar iniciativas relacionadas con dos o más comisiones, se debe resolver de forma conjunta por las mimas. A la luz de ello, establece que el artículo 77

de la misma ley refiere que las Comisiones de Legislación, Puntos Constitucionales y para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas se tratan de comisiones permanentes, por lo que estaban en aptitud de conocer de la iniciativa. Sustenta el estudio por la Comisión de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en que la reforma electoral impacta directamente a estos grupos minoritarios. Equipara el paso por dicha Comisión a una suerte de garantía de audiencia, pues considera que es una manera de hacerlos partícipes activos en las propuestas de reforma y no así, limitados a ser escuchados.

Como una tercera línea argumentativa, pero estrechamente relacionada con las anteriores, el partido actor señala que las dispensas de trámite en el procedimiento legislativo se llevaron a cabo sin una debida fundamentación. En su lugar, la omisión de los trámites legislativos se determinó de forma unilateral e infundada, lo que acarrea un efecto invalidante de la norma. Sirviéndose de apoyo de la tesis jurisprudencial de rubro "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA.LA INDEBIDA MOTIVACIÓN DE LA APROBADA EN LA SESIÓN QUE ORIGINÓ AL DECRETO NO.169 DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO ESTATAL A LA VENTA FINAL DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO, PRODUCE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ, AL TRASTOCAR LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS."

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. El Partido político actor se duele de la desaparición de los Consejos Municipales Electorales en las elecciones locales de Hidalgo contenida en el Decreto 578. Considera que con ello se vulneran los principios de autonomía, certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad.

La reforma decreta la desaparición de los Consejos Municipales Electorales del Instituto Estatal Electoral, facultando a los Consejos Distritales para que se encarguen del desarrollo de la elección de los Ayuntamientos. A decir del Partido político actor, dicha determinación deja de asegurar la autonomía e independencia del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, ya que afecta su funcionamiento y trastoca los principios fundamentales de la función electoral.

Manifiesta que los Consejos municipales se encontraban encargados de realizar, entre otras funciones, el cómputo de la elección de ediles de un ayuntamiento, la declaración de validez y entrega de constancias de mayoría, por mencionar algunas. Así, el traspaso de dichas facultades al Consejo Distrital hará que éstos se encuentren rebasados formal y materialmente para hacerse de las labores correspondientes. Manifiesta que en Hidalgo existen 18 distritos locales donde se erigirán en el mismo proceso electoral a 18 diputaciones de mayoría relativa, pero también cuenta con 84 municipios donde se elegirán a 84 ayuntamientos. Aunado a ello, toma en cuenta el contexto político de la entidad y la violencia que ha permeado a la entidad para resaltar que, si se concentra la preparación y desarrollo del proceso electoral en una única sede, se pondrían en riesgo los resultados de todo un distrito electoral y los municipios que pertenecen al mismo.

Por otro lado, considera que se violentan los principios de certeza e inmediatez pues no hay seguridad respecto a cuál será la cadena de custodia de la paquetería electoral, cómo se resguardará el material electoral, la fecha cierta en que deben terminar los cómputos municipales y distritales. Con ello se otorga una facultad subjetiva al Consejo General del Instituto Estatal Electoral para que pueda determinar el procedimiento para realizar los cómputos municipales.

Asimismo, manifiesta que también se dificulta el trámite de las impugnaciones previsto en el Código Electoral porque se tiene que trasladar a un consejo donde se centralizan las casillas de más de dos distritos uninominales, causando cuello de botella en el desahogo.

Además, se duelen que las medidas adoptadas restan importancia al municipio libre como base de organización política. Se relega hacia un lugar distante de la cabecera de cada municipio la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral municipal. Ello se traduce en vulnerar el derecho de los ciudadanos para conocer y ser partícipes de las diversas etapas del proceso electoral.

Por último, manifiesta que al suprimirse los consejos municipales, materialmente se le está imponiendo al organizador de las elecciones en el estado la

forma en que debe realizar su función, sin dotarlos de las herramientas necesarias para cumplir con dicho fin. Resalta que inclusive, la realización de las elecciones puede resultar más caro por la sobrecarga impuesta a los Consejos Distritales.

Todo ello se hace en contravención a los artículos 14 y 16 constitucional pues no se sustentan detalladamente razones para decretar la desaparición de los consejos municipales electorales. Resalta que ni siquiera hay una opinión técnica jurídica y de impacto económico social del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo. En este sentido, señala que el deber de cumplimiento de dichos principios se fortalece si se toma en consideración que se trata de un acto de molestia.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Solicita la invalidez del decreto número 576, relativo a la reforma indígena al no cumplirse con los estándares fijados constitucional y convencionalmente para llevar a cabo una consulta indígena previa.

La reforma electoral impacta de manera directa a las comunidades indígenas del Estado, afirma. Por tanto, resultaba imperativo que se realizara una consulta indígena con los requisitos previstos constitucionalmente. Sin embargo, expone que la consulta realizada se llevó a cabo de manera deficiente y la califica de una consulta de escritorio.

En primer lugar, expone que la consulta no se llevó a cabo con los sujetos que debieron ser consultados, esto es, con los pueblos y comunidades indígenas asentadas en territorio del Estado en territorio del Estado de Hidalgo a través de sus autoridades y órganos representativos, tales como:

- Autoridades municipales
- Autoridades comunitarias
- Autoridades tradicionales

• Representantes de sociedades de producción: como artesanos, artistas, campesinos, pescadores, productores.

• Representantes de organizaciones sociales: asociaciones y ciudadanos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Tampoco se establecieron mecanismos para la participación e inclusión de minorías y grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión, como población indígena migrante, desplazada o con discapacidad, previo acuerdo con las autoridades representativas de la población consultada. Al respecto, manifiesta que no se integró una comisión representativa de mujeres para que participen en el proceso de consulta, ni se llevaron a cabo acciones para su participación como invitaciones a asociaciones y grupos de mujeres.

Además, se duele de que no se consultaron a las comunidades los temas sujetos a la consulta, por lo que se trató de una consulta de mera simulación. En tercer lugar, señala que la iniciativa que derivó de los resultados de la consulta carece de transparencia pues no hay antecedentes de cómo se publicaron los resultados. Estos debieron constar en el periódico oficial del Estado.

Así, determina que el protocolo de la consulta indígena no fue aprobado por las comunidades que se consultaron y los artículos reformados no fueron sometidos a cada una de las fases de la consulta y mucho menos estas derivaron de propuestas de las comunidades indígenas.

Bajo este tenor, señala que incluso ya existía una determinación previa emitida por esta Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019; y la Acción 116/2019 y su acumulada 117/2019, en la ordenaba a la Legislatura del Estado de Hidalgo a "actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad detectado, observando como mínimo los lineamientos del protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas" a la luz de la reforma al código electoral.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido actor solicita la invalidez de la fracción II, incisos b, e, f y g –de esté último, en la porción normativa adicionada– del párrafo quinto y párrafos noveno y duodécimo del artículo 38 Bis, publicado en el Decreto 572.

De la fracción II, reclama que no se establece un límite para las candidaturas comunes de diputados y ayuntamientos lo que genera inequidad en la contienda electoral. Considera que debió establecerse en la misma proporción que la coalición parcial o flexible.

Ahora, por lo que hace a los incisos b y g, basa la invalidez en el hecho de que en un solo recuadro estén todos los partidos coaligados. No permite distinguir cuál es la voluntad del elector y en ese sentido, considera que se transfieren votos a determinado partido político. Ello genera inequidad en la contienda electoral, además de resultar violatorio de los principios del voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Asimismo, considera que se debe declarar la invalidez del párrafo que establece que los votos se computarán a favor del candidato común y que la distribución del porcentaje de votación se hará conforme al convenio de candidatura común registrado ante la autoridad electoral. Reflexiona que ello resulta contrario al principio de equidad electoral, dado que se trata de transferencia de votos sin que deje clara la intención del elector.

Enfatiza en que la transferencia de votos permite que un partido que no tuvo la suficiente fuerza electoral en las urnas, al asociarse mediante la figura de candidatura común, pueda conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana, lo que vulnera el principio de elecciones auténticas consagrado en el artículo 41 constitucional.

b. Acción de inconstitucionalidad 193/2023 (Movimiento Ciudadano)

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido político estima que las reformas realizadas al código electoral del Estado de Hidalgo no cumplieron con

el procedimiento que ordena la Constitución de Hidalgo, la ley orgánica del poder legislativo y su reglamento respectivo.

Señala que la SCJN ha establecido en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006, 107/2008, 126/2008, 9/2005, 129/2005 y 42/2009 los parámetros mínimos o formalidades esenciales del procedimiento legislativo, que son: a) se debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; b) debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y c) la deliberación parlamentaria y las votaciones deben ser públicas.

Expone que los decretos impugnados son inconstitucionales porque en solo seis días, de la dictaminación a la discusión plenaria, se reformaron aproximadamente 200 artículos del código electoral del Estado de Hidalgo. Por ello, estiman que no existió una deliberación efectiva, además de que hubo también una serie de violaciones sistemáticas a la normativa aplicable.

En primer lugar, destaca que no se emitió convocatoria para la sesión extraordinaria de 18 de agosto del 2023 en la cual se aprobaron los decretos y artículos impugnados, lo que violó el artículo 110 de la ley orgánica del poder legislativo del Estado de Hidalgo.[2]

De igual forma, aduce que los decretos impugnados no se analizaron de forma adecuada y correcta con la sociedad y los diputados de las comisiones, lo que viola el espíritu del artículo 141 de la ley orgánica,[3] que incluso, da un plazo de treinta días hábiles para presentar un dictamen.

[2] "**Artículo 110.** Son Periodos Extraordinarios de Sesiones, los que se celebran fuera de los Periodos Ordinarios indicados en el Artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. En ellos, sólo se ventilarán los asuntos que específicamente hayan motivado la convocatoria respectiva."

[3] "**Artículo 141.** Las Comisiones, procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de Ley o Decreto, de conformidad a las atribuciones que les da esta Ley y su Reglamento. Presentarán por escrito su Dictamen dentro de los treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibidos los expedientes respectivos, salvo que medie Acuerdo del Pleno o de la Diputación Permanente, en su caso, para modificar este plazo.

"Las Comisiones podrán citar a las personas que se presuma tengan conocimiento de la iniciativa, a fin de aclarar o ampliar los motivos de la misma."

Señala que no hubo una discusión plural, ni sustantiva, ni equitativa, pues no se distribuyeron los dictámenes con 24 horas de anticipación a los diputados integrantes de la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales. Derivado del poco tiempo que se tuvo para reformar y adicionar los artículos del código electoral del Estado, no se realizaron de forma adecuada las consultas a las dependencias del gobierno involucradas en las reformas decretadas.

En conclusión, el partido político movimiento ciudadano señala que con la premuera de los actos legislativos se vulneraron los derechos de las minorías y no se cumplieron los elementos formales y materiales necesarios para el cumplimiento del debido proceso legislativo y, por lo tanto, los decretos 576 y 578 impugnados son inconstitucionales.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido accionante señala que debe existir una debida fundamentación y motivación en las normas que crea el poder legislativo, consistentes en el respeto a los requerimientos adicionales que hace la ley sobre el procedimiento legislativo, que en el caso implica la consulta a pueblos originarios y a personas con discapacidad.

Lo anterior, ya que considera que los artículos reformados componen un ordenamiento que establece una nueva estructura orgánica administrativa de las representaciones ante los municipios y distritos electorales, por lo que es innegable que se trata de una legislación que les atañe directamente.

Recuerda que el Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural de población indígena: casi 50 % de población indígena y 50 % población de 3 años y más con autoadscripción indígena. Además, se tienen reconocidas más de mil poblaciones indígenas y con 34 municipios de un gran total de 81, reconocidos como comunidades indígenas.

Toda vez que con las reformas las personas integrantes de las comunidades indígenas tendrán mayor participación en las diferentes etapas del proceso

electoral, es necesario llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

Específicamente, el partido considera que se debió de haber consultado sobre la eliminación de los Consejos Municipales, a efecto de que expresaran plenamente si la medida era adecuada para su convivencia.

Ahora, por lo que hace a la consulta a personas con discapacidad, el partido político accionante impugna de manera destacada el artículo 66, fracción XIII, del código electoral por falta de consulta a este grupo. Lo anterior lo fundamenta en los artículos 4, 5, 29, 30 y 33 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Señala que estos procesos de consulta se han realizado durante 2021, 2022 y 2023 por los OPLEs de Jalisco y San Luis Potosí para las acciones afirmativas dirigidas a personas con discapacidad. De igual manera, destaca que en los JDC 92, 102 y 103/2022, la Sala Superior del TEPJF mandató al Congreso de la Unión legislar en materia de inclusión político-electoral para personas con discapacidad durante el proceso electoral.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido accionante impugna de manera destacada la fracción XLV Bis del artículo 66 del código electoral local, adicionado mediante Decreto 576, que establece la obligación del Consejo General de vigilar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de los indígenas y afromexicanos "a petición de parte".

Estima que limitar esta facultad "a petición de parte" resulta violatorio del artículo 1o. constitucional, toda vez que todas las autoridades deben garantizar los derechos humanos, sin que quede explícito que sea de oficio o que medie petición. La forma en que está redactada la norma cierra la posibilidad de que el consejo general actúe de oficio para garantizar derechos políticos.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. El accionante señala que uno de los aspectos más importantes de las reformas al código electoral del Estado de Hidalgo fue la desaparición de los 84 Consejos Municipales para centralizar sus funciones en 18 consejos distritales electorales. Además, señala que se designan

nuevas figuras representativas y los cómputos y declaraciones de validez de las elecciones de los ayuntamientos que hubieren obtenido el triunfo ahora serán realizados por los Consejos Distritales Electorales.

Considera que esta reforma resulta violatoria de los principios de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, del buen gasto público y del voto activo y pasivo. El partido impugna de manera destacada los siguientes preceptos: artículo 50, inciso b), artículo 200, fracción I, inciso b), fracción II, inciso a), inciso b), fracción III, inciso a), fracción IV, inciso a) y b), artículo 201, artículo 202, artículo 203, 214, 223, fracción III, artículo 244, fracción IV, artículo 249, fracción I, inciso c), fracción II, inciso b), artículo 256, 257, 261, fracción II, artículo 263, fracción II, 296, 320, 384, fracción VI, 392, fracción I, II y III, 421, 423 y 425.

Expone que el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima establece que existe una expectativa de un actuar estable y persistente por parte de la autoridad al acortar de forma dramática las elecciones y afectar la composición de los Consejos Municipales en la reforma constitucional, se hacen cambios dramáticos que la contravienen.

Estima que la violación a este principio se da al reducir el tiempo con el que cuenta el Instituto Estatal Electoral para preparar las elecciones, pues crea una incertidumbre sobre si se podrán llegar a cabo los procesos y afecta la situación jurídica de quienes busquen ser candidatos y además de la de los votantes en el Estado de Hidalgo.

Adicionalmente, observa que los cambios introducidos provocan un cambio intempestivo en el derecho y la práctica electoral: se da una acumulación de atribuciones en los consejos distritales, lo que trae consigo grandes dificultades técnicas y operativas, pues no se garantiza que el mismo número de funcionarios que desarrollan las actividades en un órgano distrital puedan cubrir la de los consejos municipales que se encuentran en la demarcación.

Nota que los consejos distritales realizaban máximo 3 cómputos y los municipales 2, en un promedio de 3 a 5 días en forma ininterrumpida. Bajo este esquema, calcula de que los consejos distritales realizarán en promedio 11

cómputos. También señala que existe un aumento significativo del volumen de trabajo en la jornada electoral y en la sesión de cómputos.

El partido político también aduce una violación a los derechos de votar y ser votado. Señala que es probable que los actos de violencia que ocurren en los comités municipales se trasladen a las sedes distritales. Expone que anteriormente fueron al menos seis las elecciones afectadas y que ese número podría elevarse al centralizarse en los consejos distritales.

Asimismo, señala que existe un peligro de fraude, pues las cadenas de custodia se ponen en riesgo, pues ahora se generarían mecanismos de recolección y trabajos de traslado forzados, en horarios y condiciones adversas y los mecanismos que prevén las reformas, como lo son las bolsas a prueba de ruptura resultan insuficientes.

Señala que, al mediar una mayor distancia entre los consejos distritales y casillas, se disminuye la capacidad de respuesta para solucionar problemas que surjan durante la jornada, así como la revisión de las medidas de seguridad en la boleta y documentación electorales. Asimismo, los riesgos que se corren con el traslado elevan las potenciales nulidades en casilla.

Por otro lado, considera que se violenta el derecho a ser votado porque se dificulta que los candidatos puedan dar seguimiento a la votación de las casillas, pues ahora se tendría que vigilar el traslado de miles de paquetes electorales, lo que solo puede hacerse de forma efectiva por los partidos políticos con mayor presupuesto.

Finalmente, también aduce una violación al principio del buen gasto público, establecido en el artículo 134 de la CPEUM. Señala que la supresión de la figura de los consejos municipales busca un aparente ahorro económico, pues el iniciador (el gobernador) pronostica un ahorro de más de 40 millones de pesos que presuntamente se dedicarían a programas sociales. Sin embargo, nota que el trabajo de esos consejos no se suprime con ellos, sino que se traslada a los consejos distritales, quienes para poder realizarlos deberán incrementar significativamente sus gastos de personal y operativo.

Así, concluye que la reforma impugnada no es eficaz, toda vez que el cambio realizado obstruye las metas propias de la función electoral; que tampoco es eficiente, pues el cambio que realiza no resulta en un ahorro, ni es económica, pues el ahorro realizado para programas sociales resulta en un menoscabo de derechos políticos.

En virtud de los argumentos expuestos, el accionante pide que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos que impugna.

c. Acción de inconstitucionalidad 194/2023 (Partido Revolucionario Institucional)

El poder actor se duele de la inconstitucionalidad del decreto número 578 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del código electoral del Estado de Hidalgo a partir de las siguientes líneas argumentativas, planteadas en sus conceptos de invalidez.

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido se duele de la falta de que se llevara a cabo una consulta indígena para llevar a cabo la reforma electoral que elimina los Consejos municipales. Establece que dicha reforma afecta de manera directa la organización y los derechos políticos de los pueblos originarios pues algunos de los municipios en los que desaparecerán los Consejos Municipales son compuestos por población originaria casi en su totalidad.

Al respecto, manifiesta que los Consejos Municipales Electorales son órganos desconcentrados del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo que tienen entre sus funciones intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en los municipios. A la luz de ello, presenta datos duros que dan cuenta de esta conformación municipal. Rescata el acuerdo del Consejo General del INE, identificado como INE/CG869/2022 por el cual se aprueba la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales del Estado de Hidalgo, en el cual se establece un total de 6 distritos considerados indígenas, en donde se aglutinan 43 municipios. Además, señala que en más del 50 % de los municipios del Estado de Hidalgo tienen población indígena que participa en las elecciones del proceso electoral 2023-2024 para la renovación de ayuntamientos.

Así, demuestra que la desaparición o extinción de los Consejos Municipales electorales es una medida legislativa que incide directamente en la estructura y organización de las elecciones en localidades que son caso en su totalidad indígenas.

Sirviéndole de criterios para fortalecer su argumento lo resuelto en la controversia constitucional 32/2021 y recientemente en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas y en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro "CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHO.". A partir de estos criterios advierte que el derecho de consulta no se agota con la consulta de leyes que directamente refieren temas indígenas, sino que también es extensible a todas aquellas normas que pueden constituir una potencial afectación.

Aplicado al caso en concreto, advierte que si bien los Consejos municipales no forman parte de una norma indígena, demuestra que si operan y actúan en localidades que se componen caso en su totalidad de personas que pertenecen a pueblos originarios y por tanto, su trabajo activo en favor de la comunidad se centra en la promoción del voto y el reconocimiento de sus derechos electorales en el Estado.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. La reforma vulnera los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y equidad de la función electoral al eliminar las estructuras electorales más cercanas a la ciudadanía.

Tanto el apartado C de la base V del artículo 41 constitucional como el artículo 116 establecen la importancia de que el sistema electoral local cuente con una organización capaz de garantizar elecciones imparciales y limpias. Sin embargo, considera que la reforma planteada omite dicho mandamiento al poner en riesgo la capacidad operativa del Instituto Estatal Electoral a partir de la reducción drástica de los funcionarios electorales. Ello resulta agravado si se toma en consideración que la modificación de la organización se llevó a cabo sin

respetar la veda electoral de 90 días planteados por el artículo 105 constitucional para llevar a cabo reformas electorales (1) y sin tomar en consideración que las comunidades indígenas se vean afectadas (2).

El poder actor cita criterios para definir los principios que estima vulnerados y enfatiza en la vulneración al principio de certeza. Establece que el mismo se viola en virtud de que la desaparición de los Consejos Municipales Electorales impide que las y los ciudadanos pertenecientes avecinados en un municipio no sean quienes organicen y participen en las elecciones municipales y en su lugar, sea un órgano ajeno a su territorio quien organice la elección municipal.

d. Acción de inconstitucionalidad 195/2023 (Partido Verde Ecologista de México)

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido argumenta que el artículo 207, fracción V, del código electoral local, reformado mediante decreto 573, vulnera el acceso efectivo al cargo de las mujeres, esto es, el principio de paridad de género.

El precepto impugnado prevé que se debe garantizar el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género en al menos una de las 12 fórmulas a diputación por el principio de representación proporcional a asignar.

Estima que, al reformar este precepto, se debió haber hecho un test de proporcionalidad que tomara en cuenta la idoneidad, razonabilidad, objetividad y proporcionalidad, conforme al contexto poblacional. Ello al tomar en cuenta el censo que realiza el INEGI.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. El partido considera que los artículos reformados mediante el decreto 576 vulneran los derechos humanos de las personas indígenas. Estima que el hecho de que se hayan vuelto a legislar artículos que fueron declarados inválidos por la SCJN en la diversa acción de inconstitucionalidad 108/2019, viola el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos.

e. Acción de inconstitucionalidad 196/2023 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos reclama la invalidez del Decreto número 576 que reformó el Código Electoral del Estado de Hidalgo al llevarse una consulta indígena que no cumplió con los principios mínimos desarrollados por el Tribunal Constitucional.

La Comisión actora comienza por establecer el deber de llevar a cabo una consulta indígena siempre que una medida legislativa contenga modificaciones que incidan en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Enfatiza en que dicho deber no depende de la demostración de una afectación real, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse derechos pues justamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán perjudicados. Califica el derecho a la consulta como una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos originarios. Resalta que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo.

Dicho lo anterior, la Comisión actora detecta algunas irregularidades que restan de eficacia al ejercicio de participación de las comunidades indígenas.

En primer lugar, advierte que el momento para llevar a cabo la consulta indígena fue inoportuna. Ello así en virtud de que la misma no fue realizada en una fase adicional en el proceso de creación normativa.

Estudiando el momento de la consulta, da cuenta que ésta se llevó a cabo y culminó medio año antes de que iniciara el procedimiento legislativo para la reforma y adición de diversas disposiciones el código electoral. Señala que la última fase de la consulta se efectuó del 17 de octubre al 30 de noviembre de 2022, mientras que la presentación de la iniciativa ocurrió el 13 de julio de 2023. Sin embargo, señala que el criterio de este Alto Tribunal es que la consulta debe desarrollarse cuando haya iniciado el proceso legislativo pues se considera que

solo de esta manera las comunidades indígenas tienen una participación realmente efectiva que pueda trascender al producto legislativo final.

Si bien, reconoce que la inobservancia de esta regla no podría llevar en todos los casos a la inconstitucionalidad, advierte que en el caso si es posible pues no se cumplió a cabalidad con el resto de los principios que rigen este derecho.

En este sentido, advierte que, dada la premura de la consulta, los sujetos de esta no se pronunciaron propiamente sobre el contenido del Decreto Impugnado. A partir del estudio del Acuerdo que modifica las bases de la consulta, el Organismo actor considera que las personas legisladoras no sometieron a consulta la propuesta legislativa en sí misma, sino únicamente temas en general y de forma abstracta que podrían incorporarse en el ordenamiento.

Para corroborar dicho argumento, se afianza en el cuadernillo elaborado en la fase propiamente consultiva. En este se consultaron 10 temas de los cuales se hace una breve descripción de la propuesta, seguido de dos recuadros en los cuales la persona puede pronunciarse a favor o en contra. Asimismo, contempla un espacio denominado "Propuestas/comentarios para que los participantes pudieran llenarlo como estimen pertinente".

La comisión actora considera que dicho diseño no resulta idóneo para recabar la postura de los sectores sociales interesados sobre los temas consultados. En primer lugar, reclama que las personas consultadas no contaban con detalles acerca de las medidas legislativas en concreto, por lo que no podían pronunciarse sobre el posible diseño de la norma. A manera de ejemplo, dos de los temas sujetos a consulta eran "integrar el derecho a crear partidos políticos locales de personas pertenecientes a pueblos originarios con un procedimiento culturalmente adecuado" y "se propone que, para poder postularse a una candidatura independiente de un pueblo o comunidad originaria, se tenga un procedimiento mucho más flexible y adecuado". Sin embargo, no se describe cuál es ese procedimiento culturalmente adecuado y accesible.

Así, enfatiza en que el proceso de consulta no tuvo como objeto someter la medida legislativa final a las comunidades afectadas para que ellos decidieran sobre la conveniencia o no de la adopción de la medida, pues únicamente se

les preguntó si estaban o no de acuerdo en introducir determinadas temáticas al Código Electoral Hidalguense.

Además, como ulterior punto a considerar, establece que la consulta no cumple con el requisito de ser culturalmente adecuada. Ni en el Acuerdo ni en la Convocatoria emitida se explicó que la forma de participación en la fase consultiva sería por medio de un cuadernillo. En este sentido, no queda claro que dicho método haya sido acordado entre el legislador y los sectores interesado, lo que le permite presuponer que esa forma de participación se elaboró de manera unilateral por parte de la autoridad estatal.

Bajo este hilo conductor, manifiesta que no se tiene constancia alguna de que el cuadernillo fuese traducido en las lenguas indígenas habladas en Hidalgo, lo que considera una condición indispensable para tener comunicación con esos pueblos y comunidades en completo respeto de su cultura.

Finalmente, expone que no se tiene certeza de si el Congreso local tomó en consideración las propuestas realizadas por los pueblos y las comunidades indígenas en la elaboración de la iniciativa o del dictamen legislativo. Ello así pues no encontró alguna iniciativa aprobada por la Primera Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas y el Comité Técnico Asesor de la Consulta que permita afirmar que es la misma que presentaron en julio diversos diputados locales; ni se advierte que se haya plasmado cuáles propuestas por los pueblos y comunidades indígenas fueron incluidos y cuáles no, o qué se tomó en cuenta tras conocer los resultados de la consulta.

Como refuerzo a dichas consideraciones, refiere que el propio Organismo actor recibió escritos de personas que se auto adscriben como indígenas que habitan en el territorio de Hidalgo en los que reclaman irregularidades en la consulta y solicitan la promoción de una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto combatido.

7. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinte de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal ordenó registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 192/2023, promovida por el Partido Acción Nacional y ordenó que se turnara al Ministro Alfredo Gutiérrez

Ortiz Mena. Asimismo, en diverso acuerdo de misma fecha, ordenó registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 193/2023, promovida por la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano y se ordenó la acumulación del expediente a la acción de inconstitucionalidad 192/2023.

8. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.** Mediante escrito recibido el veinticinco de octubre de dos mil veintitrés en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la SCJN, el magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió la opinión con número de expediente SUP-OP-24/2023, en respuesta a la solicitud formulada en el acuerdo diez octubre de dos mil veintitrés.

9. **Fecha de inicio del proceso electoral ordinario en el Estado de Hidalgo.** Mediante oficio IEEH/SE/1498/2023 recibido el diez de noviembre de dos mil veintitrés en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo desahogó el requerimiento formulado por el ministro instructor mediante el cual se solicitó que se informara la fecha de inicio del proceso electoral en la entidad. De acuerdo con el instituto local, en términos del artículo 100 del Código Electoral estatal, la fecha de inicio del proceso electoral local ordinario 2023-2024 será el quince de diciembre de dos mil veintitrés, con la sesión que realice el consejo general del instituto estatal electoral de Hidalgo para tal efecto.

10. Posteriormente, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte, mediante acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés tuvo por recibidos el escrito y anexos enviados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y en virtud de que existe identidad del decreto legislativo impugnado y los controvertidos en las diversas acciones de inconstitucionalidad 192/2023 y 193/2023, ordenó que el expediente que se formaba respecto a la acción de inconstitucionalidad 194/2023 se acumulara con los citados medios de control.

11. Asimismo, mediante acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal ordenó se formara el expediente de la acción de inconstitucionalidad 195/2023, relativo a la acción hecha valer por Raúl Servín Ramírez, quien se ostenta como representante legal del Partido Verde Ecologista de México; y en virtud de que existe identidad de los

decretos legislativos impugnados y los controvertidos en las diversas acciones de inconstitucionalidad 192/2023, 193/2023 y 194/2023, ordenó su acumulación.

12. Finalmente, mediante diverso acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara la acción de inconstitucionalidad 196/2023, relativo a la acción de inconstitucionalidad hecha valer por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en virtud de que existe identidad del decreto legislativo impugnado y los controvertidos en las diversas acciones de inconstitucionalidad 192/2023, 193/2023, 194/2023 y 195/2023, por lo que ordenó su acumulación.

13. Posteriormente, mediante proveído de diez de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por presentados a los promoventes con las personalidades que ostentan y admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad que se hicieron valer; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

14. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su representación correspondiera.

15. **Informe de Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.** Mediante escrito recibido el once de noviembre de dos mil veintitrés mediante buzón judicial en la oficina de correspondencia y certificación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Diputada Michelle Calderón Ramírez, en su carácter de diputada presidenta de la directiva del congreso del Estado de Hidalgo rindió el informe requerido en los términos siguientes:

A) Estima infundado el agravio del PAN respecto a que algunos artículos fueron reclamados o adicionados sin mediar iniciativa alguna.

Manifiesta que el Congreso, haciendo uso de la libertad de configuración de la que goza, realizó modificaciones en las iniciativas que le fueron presenta-

das para su estudio, de conformidad con el artículo 140, fracciones I y IV de la Ley Orgánica estatal.

Asimismo, sostiene que la constitucionalidad de los mismos se sostiene, toda vez que no se vulneró derecho, competencia ni obligación algún contenido en la Constitución Federal. Asimismo, en las materias que se requirió consulta, se atendió la misma.

B) Contrario a lo sostenido por el PAN, la legislatura estatal considera que se emitió el Decreto 572 con apego al procedimiento legislativo. El Congreso del Estado se encuentra facultado para convocar a sesiones extraordinarias, sujetándose al procedimiento establecido en el artículo 59 del reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, el cual fue cumplido. La convocatoria y los documentos para la sesión (entre otros, el Dictamen de mérito) fueron enviados por parte de la Secretaría de Servicios Legislativos.

En segundo lugar, considera que no asiste razón al Partido respecto a que otra comisión debió conocer de la materia. Ello así pues (1) no señala el argumento legal en el que se sustenta la supuesta violación; (2) y suponiendo que se refiera a la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, la misma carece de facultades de emitir dictámenes, de conformidad con el artículo 43 de la Ley Orgánica.

Por lo que respecta a los argumentos relativos a la violación al principio de equidad, manifiesta que dicho principio tiene que ver con los conceptos de imparcialidad, espíritu de justicia, permitiendo así fortalecer la aplicación de derecho en aquellas situaciones fácticas que la ley no contempla sea en lo individual o colectivo.

Bajo esa óptica, señala que la reforma previó una consulta a pueblos y comunidades indígenas (1) e instauró observancia del principio de paridad de género en las reglas de participación en el sistema democrático (2).

Finalmente, por lo que refiere a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas respecto al Decreto impugnado, señaló que la obligación de lle-

varla a cabo solo debe ser colmada cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectares directamente.

Sin embargo, el Decreto 572 prevé reformas en materia de rendición de cuentas y transparencia, equidad de género y lineamientos para la integración de candidaturas comunes primordialmente. Por tanto, no hay una afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas.

C) Califica de inoperante el concepto de violación al principio de paridad de género, al reformarse el numeral 207, fracción V del Código Electoral local hecho valer por el PVEM.

Para empezar, manifiesta que el propio precepto normativo prevé en su fracción IV, la obligación de garantizar la paridad de género. Dicho lo anterior, señala que la modificación se constituye como una acción afirmativa y medida compensatoria para situaciones en desventaja de grupos históricamente vulnerados como son las personas con discapacidad y de la diversidad sexual, misma que fue elaborada a partir del acuerdo IEEH/CG/018/2021 emitido por el Instituto Estatal Electoral.

D) Manifiesta que el PAN señaló en el apartado relativo a las normas generales cuya invalidez se reclama, los decretos 574, 575, 577 y 579. Sin embargo, no acompaña los preceptos constitucionales y en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados. Por tanto, procede declarar el sobreseimiento, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII en relación con el artículo 20, fracción II, 59 y 61, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.

E) Califica de infundado el concepto de invalidez hecho valer por los partidos accionantes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la falta de consulta a comunidades indígenas por lo que hace al Decreto 576.

Comienza por señalar que la consulta previa que se llevó a cabo derivó del cumplimiento de, entre otras cosas, la ejecutoria dictada por este Pleno al resol-

ver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019. Así, presenta el informe que contiene el soporte sintético del cumplimiento de cada una de las fases correspondiente como evidencia de que subsanó las deficiencias observadas por esta Suprema Corte.

Por lo que respecta al argumento vertido por los poderes accionantes relativo a que la consulta fuera previa, el Congreso local señala que, en realidad, si se cumplió con dicho requisito.

Considera que el criterio sostenido tanto por este Tribunal Pleno como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es que las comunidades deben ser consultadas en las primeras etapas para que estén en aptitud de conocer los posibles beneficios y riesgos de las medidas que se buscan adoptar y en este sentido, evalúen si aceptan o no la propuesta legislativa en construcción. Esto es, que la consulta sea llevada a cabo de tal manera que tenga un efecto en las medidas que se buscan adoptar. Al respecto, cita los amparos en revisión 198/2015 y 921/2016 en los cuales esta Corte estableció "que toda consulta debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución, ya que el aviso oportuno a los pueblos les proporciona tiempo para la discusión dentro de las comunidades."

F) Por lo que respecta al Decreto 578, considera que el mismo se emitió respetando el procedimiento legislativo. Por lo que respecta al agravio relativo a la falta de una iniciativa para reformar determinados artículos, el Congreso considera que actúo al amparo de su libertad de configuración. Así, la modificación que llevó a cabo en la iniciativa se sustenta en la necesidad de presentar un dictamen congruente con la reforma electoral propuesta.

Por lo que refiere al argumento a que se violó el principio de equidad en la deliberación al no distribuirse de manera oportuna el resolutivo a todos los partidos para que se impusieran a su contenido, el Congreso reiteró que cuenta con la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, mientras que se sujete al procedimiento establecido en ley. Mismo que refiere haber cumplido al ser enviada por parte de la Secretaría de Servicios Legislativos, los documentos y convocatoria a sesión extraordinaria el día 18 de agosto de 2023 a las 11:00 horas.

Por otro lado, respecto a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas establece que, del decreto impugnado, no se advierte una afectación directa en la esfera de las comunidades indígenas. En consecuencia, no era necesario agotar el derecho de consulta.

Ahora, por lo que refiere a la desaparición de los Consejos Municipales, señala que esta Suprema Corte se ha pronunciado respecto a que no trasgrede los principios rectores electorales, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2008. En dicho precedente, este Alto Tribunal manifestó que "no existe principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral".

16. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.** Mediante escrito recibido el once de noviembre de dos mil veintitrés mediante buzón judicial en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Serret Lara, en su carácter de coordinador general jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, rindió el informe requerido a dicho poder local en los términos siguientes:

"En primer lugar, en cuanto al acto de promulgación de las normas generales impugnadas, el poder ejecutivo advierte una causa de improcedencia, toda vez que considera que no fueron expresados conceptos de invalidez en su contra.

"Por consiguiente, considera que, ante la ausencia de conceptos de invalidez opera la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19, en relación con los artículos 61, fracción V y 65 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.

"Señaló que expresiones dogmáticas como que 'el congreso del estado de Hidalgo fue omiso de recubrir las formalidades legales exigidas para la promulgación del decreto combatido, puesto que desde que fue presentada la iniciativa y hasta su aprobación fue viciado el procedimiento …' no implican concepto de invalidez alguno, pues los accionantes no especifican con precisión qué actos de la promulgación son los que contienen vicio de inconstitucionalidad y en qué consisten.

"Estima que esta causal de improcedencia también se actualiza para los Decretos 573, 574, 575, 577 y 579, así como para el acto de su promulgación, al tampoco existir expresión de conceptos de invalidez en su contra.

"En cuanto a los conceptos de invalidez aducidos por los accionantes, el poder ejecutivo argumenta lo siguiente:

"Respecto del Decreto 572, sobre la vulneración del principio de equidad en la contienda por las candidaturas comunes, en la parte concerniente a la distribución de votos y convenios, señala que hay que atender al contenido de la opinión SUP-OP-7/2017, donde la Sala Superior del TEPJF dio su punto de vista en la acción de inconstitucionalidad 37/2017. Considera que en dicha opinión se trataron estos temas y que no se advierte invalidez alguna; que en esa opinión se dijo que bajo el principio de configuración legislativa se permite a los estados regular la figura de candidaturas comunes a través de los convenios aprobados por los órganos electorales locales; que no se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad al amparar esa libertad de configuración la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes; así como que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos y su representatividad en el congreso, al tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en el convenio registrado.

"En cuanto al argumento relativo a que en las candidaturas comunes no deben postularse candidatos de un mismo género en dos procesos consecutivos para gobernador, el poder ejecutivo local considera que es inoperante, al no haber sido tal supuesto materia del Decreto en cuestión.

"En relación con el Decreto 576, aborda primero el argumento sobre la vulneración a los derechos humanos de las personas y comunidades indígenas y afromexicanas. Expone que la iniciativa se llevó a cabo en cumplimiento a la ejecutoría pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, en la que se determinó la realización de una consulta en materia indígena de acuerdo con los criterios del Convenio 169 de la OIT; habiendo sido invalidados los preceptos legales objeto de esa acción de inconstituciona-

lidad únicamente por falta de esa consulta, no así por su inconstitucionalidad en sí misma.

"Respecto al Decreto 578, señala que los accionantes manifestaron que algunos artículos de la reforma no fueron motivo de las iniciativas. Sin embargo, observa que el congreso tiene la facultad plena de aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto, independientemente del sentido en el que se hubiere presentado originalmente la iniciativa correspondiente.

"Además, señala que las iniciativas de ley no son impugnables mediante acciones de inconstitucionalidad, pues únicamente lo son las normas generales, de acuerdo con la fracción III del artículo 61 de la ley reglamentaria.

"Por otra parte, estima que la desatención o exclusión de la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en el trámite del procedimiento legislativo en este caso no es causa de invalidez, toda vez que únicamente le corresponde conocer y emitir resolutivos de los asuntos que le sean turnados relacionados con los derechos y la cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, en los términos establecidos en el párrafo octavo del artículo 5 de la Constitución y de las demás que le sean conferidas por el Pleno del Congreso y la Diputación Permanente.

"Por lo tanto, considera que no está dentro de las facultades de dicha comisión analizar y dictaminar las iniciativas de creación, reformas o adiciones de las leyes locales, toda vez que dicha facultad le corresponde a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, de acuerdo con el artículo 27, fracción II, del reglamento de la ley orgánica del poder legislativo del Estado de Hidalgo.

"En cuanto a los conceptos de invalidez sobre la desaparición de los Consejos Municipales Electorales, destaca que la acción legislativa del congreso de Hidalgo se redujo a legislar sobre la organización de organismo público local electoral, sin transgredir disposición constitucional o legal alguna. Se observó en todo momento el contenido del artículo 116, fracción V, apartado C, de la CPEUM, el cual no se transgrede con la eliminación de los consejos municipales electorales.

"Considera, además, que la eliminación de estos órganos es conforme a lo que exige el artículo 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Nota que en dicha disposición no existe una exigencia sobre la existencia de los consejos distritales o los consejos municipales dentro de los organismos públicos locales electorales, por lo que la regulación de estos es facultad de los congresos locales.

"Respecto al principio de progresividad, señala que este implica la prohibición general de expedir normas o actos jurídicos que pretendan disminuir el alcance o la protección ya conseguidos en torno a los derechos (no regresividad) y, por otra, un mandato para mejorar los niveles alcanzados en relación con ellos, lo cual en la especie no es aplicable, puesto que la desaparición de los consejos municipales electorales no limita ningún derecho político-electoral, tampoco genera regresión en el goce de derechos y, menos aún, se vulnera prerrogativa ciudadana alguna.

"Para reforzar esta postura, cita la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, promovidas por el PAN, PRI y PRD, y donde impugnaron diversas disposiciones de la ley electoral y de partidos políticos del Estado de Tabasco, específicamente la desaparición de los órganos electorales municipales y la transferencia de atribuciones a los órganos electorales distritales.

"Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la citada ejecutoria, determinó que resultaban infundados los conceptos de invalidez hechos valer en contra de las normas que regulaban la nueva distribución de competencias de los órganos del Instituto Electoral local, debido a la desaparición de los Consejos, Juntas y Vocalías Municipales, determinando que lo procedente era reconocer su validez.

"Además, nota que el Tribunal Pleno concluyó que las legislaturas locales gozaban de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en que cada instituto electoral debía estar organizado administrativamente, pero, sobre todo, que quedaban en el Congreso de la entidad la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del instituto electoral, para efecto del correcto desarrollo de la función electoral a cargo del órgano.

"Bajo estas consideraciones, solicita que los conceptos de invalidez sean declarados infundados."

17. **Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Estos órganos no realizaron pedimento ni formularon opinión en relación con el presente asunto.

18. **Alegatos.** Por escrito presentado mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos, en los cuáles, en esencia, sostuvo lo siguiente:

"**ÚNICO.** Son infundados los argumentos expuestos por las autoridades informantes respecto de la validez del Decreto impugnado. Lo anterior, pues tal y como se aprecia en el escrito inicial de demanda, CNDH no desconoció que, efectivamente, se ejecutaron diversos actos tendentes a someter a consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa el Decreto 576 impugnado; sin embargo, el solo hecho de haber realizado esas actividades no quiere decir que se haya garantizado el adecuado ejercicio del derecho a la consulta reconocido a favor de esos grupos sociales, pues existen diversas irregularidades que pudieron restar eficacia al ejercicio participativo llevado a cabo por el Congreso local.

"Entre las principales irregularidades denunciadas resalta el hecho de que el proceso de consulta fue celebrado antes de que iniciara el procedimiento legislativo, ya que la última fase de la consulta se efectuó del 17 de octubre al 30 de noviembre de 2022; mientras que la presentación de la iniciativa ocurrió el 13 de julio de 2023, lo que evidencia que la consulta culminó más de medio año antes de que iniciara formalmente el procedimiento legislativo.

"De igual manera, a pesar de que en dichos instrumentos se alude a que se convocó y consultó tanto a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de la consulta de las constancias se observa que no existe evidencia que demuestre que efectivamente se consultó a personas pertenecientes a comunidades afromexicanas. Aunado a ello, se reitera que, el método empleado por el

Congreso local para llevar a cabo la consulta a los grupos sociales ya referidos no resulta el más idóneo, ya que no se les informó adecuadamente la forma específica en la que participarían en el proceso de consulta, al momento de pronunciarse sobre los temas puestos a su conocimiento.

"De igual manera, con la convocatoria difundida, no se tiene constancia alguna de que el cuadernillo fuese traducido en las lenguas indígenas habladas en Hidalgo; además de que tampoco se advierte que en la iniciativa ni en el dictamen legislativo se haya plasmado cuáles propuestas de los pueblos y comunidades indígenas fueron incluidos y cuáles no, o qué se consideró tras conocer los resultados de la consulta."

19. Por su parte, Marco Antonio Mendoza Bustamante, Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, presentó escrito de alegatos a través del buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, en el que esencialmente manifestó lo siguiente:

"**PRIMERO.** Se transgreden los artículos 12, 12 bis, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena en relación con la fracción IX del artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y la fracción IX del apartado B del artículo 2 de la Constitución Federal, en materia de consulta indígena, toda vez que el decreto impugnado omitió la realización de una consulta indígena. Lo anterior, pues el Decreto número 578 tuvo por objetivo hacer una reestructuración integral del Instituto Estatal Electoral a través de una supresión de todos los Consejos Municipales Electorales. Es decir, se eliminaron 84 estructuras que funcionaban como organismos de participación ciudadana, para lo que era necesaria dicha consulta."

"**SEGUNDO.** Existe una violación al artículo 41, base V, apartado C y la fracción IV del artículo 116 Constitucional, con relación a los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y equidad previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque eliminan las estructuras electorales más cercanas a la ciudadanía y suprimen controles que buscan garantizar el voto a nivel municipal lo que pone en riesgo los ejes rectores de la Constitución."

20. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor ordenó que se agregaran al expediente el oficio y escrito de cuenta, suscritos respectivamente por los delegados de la CNDH y del Partido Revolucionario Institucional, a quienes tuvo formulando alegatos. Asimismo, visto el estado procesal que guardaban los autos del expediente y toda vez que había transcurrido el plazo legal de dos días naturales concedido a las partes para que formularan alegatos, ordenó se cerrara instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

21. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, toda vez que se planteó la posible contradicción entre diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Hidalgo y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

22. La sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la acción de inconstitucionalidad; ello de conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.[4]

23. De una lectura de los escritos de demanda este Tribunal Pleno advierte que los accionantes impugnan los decretos 576 y 578 por falta de consulta a personas y comunidades indígenas y, en relación con estos mismos decretos, reclaman la invalidez del procedimiento legislativo.

[4] **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; …"

24. Por lo que hace a preceptos específicos, el partido movimiento ciudadano impugna la fracción XLV Bis del artículo 66, reformada mediante el decreto 576, así como la fracción XIII del mismo artículo, reformada mediante Decreto 578.

25. Por otro lado, del Decreto 572, el partido acción nacional solo impugna de forma particular el artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), del párrafo quinto, así como el párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

26. Finalmente, el Partido Verde Ecologista de México impugna el Decreto 573, pero solamente la fracción V del artículo 207 del Código Electoral local.

27. Establecido lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que, a pesar de que algunos de los accionantes señalaron como normas impugnadas varios de los decretos publicados el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, esto es, los decretos 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578 y 579, lo cierto es que sólo formularon conceptos de invalidez respecto a los decretos 572, 573, 576 y 578; de los cuales, a su vez, sólo se adujeron violaciones al procedimiento legislativo y la falta de consulta previa a personas y comunidades indígenas y afromexicanas exclusivamente en relación a los decretos 576 y 578.

28. De esta manera, solo serán objeto de análisis en esta acción de inconstitucionalidad los decretos 576 y 578 en su totalidad por violaciones al procedimiento legislativo y falta de consulta previa a comunidades indígenas y afromexicanas y, de forma particular, se realizará el estudio respecto a los artículos 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, 66, fracciones XIII y XLV Bis, y 207, fracción V. Lo anterior sin perjuicio de que, en caso de actualizarse una violación invalidante del procedimiento legislativo, se puedan invalidar otros decretos también reclamados (572 y 573).

III. OPORTUNIDAD

29. El artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia[5] dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de

[5] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean

treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, considerando que todos los días son hábiles en el cómputo de plazos en materia electoral.

30. En el caso, los Decretos impugnados se publicaron el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles veintitrés de agosto de dos mil veintitrés al jueves veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

31. La demanda del partido acción nacional se presentó el dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el escrito del partido revolucionario institucional se presentó el veinte de septiembre de este año mediante buzón judicial; la demanda inicial del partido político movimiento ciudadano se recibió el veinte de septiembre del mismo año en la oficina de certificación judicial; el escrito del partido verde ecologista de México se envió mediante el SESCJN el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés y, finalmente, la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se recibió el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés mediante buzón judicial.

32. En estas circunstancias, es posible concluir que todas las demandas se presentaron de forma **oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN

33. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria,[6] dis-

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

[6] "**Artículo 62.** …
"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

ponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los extremos siguientes:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente. Esto es, ante el Instituto Nacional Electoral, en el caso de partidos nacionales, y ante el organismo electoral local, en el caso de los partidos estatales.

b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal según sea el caso).

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

34. Del análisis de las demandas y los anexos aportados a las acciones de inconstitucionalidad que ahora se resuelven, se advierte que se cumple con los presupuestos antes señalados, en los siguientes términos.

A. Legitimación del Partido Acción Nacional

35. La demanda de este partido está suscrita por Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional personalidad que acredita con copia certificada de la documental expedida por la licenciada Daniela Casar García, Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, en términos del artículo 59,[7] en relación con el 11, párrafo segundo,[8] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[7] "**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."
[8] "**Artículo 11.** …
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley."

36. Asimismo, en términos del artículo 54, numeral 1, inciso a), corresponde al Comité Ejecutivo Nacional ejercer, por medio de su presidencia o de la persona o personas que designe, la representación legal del partido.

B. Legitimación del Partido Movimiento Ciudadano

37. El escrito de demanda se encuentra suscrito por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucía Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera Gonzáles, Priscilla Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, quienes se ostentan respectivamente como Coordinador, integrantes y Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano.

38. En términos del artículo 19, numeral 2, inciso a), de los Estatutos de este partido, es facultad de la Comisión Operativa Nacional ejercer la representación política y legal del partido Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios. Específicamente, en términos del inciso p) del mismo precepto, también se encuentra facultada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

39. No obstante que este Tribunal Pleno se percata de que en el escrito no se encuentra la firma autógrafa de Priscilla Franco Barba y de Tabita Ortiz Hernández, lo cierto es que, de acuerdo con el artículo 19, numeral 1, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano, sólo se requiere la firma de la mayoría de los integrantes de la Comisión Operativa Nacional de dicho partido.[9]

[9] Artículo 19 de los Estatutos del partido político Movimiento Ciudadano.
"1. La Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros y será elegida entre los integrantes de la Coordinadora Ciudadana Nacional, para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática y ostenta la representación política y legal del Movimiento Ciudadano y de su dirección Nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes.

C. Legitimación del Partido Revolucionario Institucional

40. El escrito de demanda fue suscrito por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, personalidad que acredita con la certificación expedida a su favor por el Instituto Nacional Electoral.

41. En términos de la fracción XIII del artículo 89 de los estatutos de este partido, le corresponde al titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional representar al partido ante personas físicas y morales, ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de domino, incluyendo las facultades especiales.

42. Asimismo, de acuerdo con la fracción XVI del mismo precepto, el presidente del comité ejecutivo nacional tiene la facultad de ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracción II, inciso f), de la CPEUM.

D. Legitimación del Partido Verde Ecologista de México

43. La demanda de este instituto político fue promovida por Raúl Servín Ramírez, quien se ostenta como representante legal del Partido Verde Ecologista de México.

44. Para acreditar su personalidad, anexa el instrumento notarial número 13823, volumen 403, de veintidós de junio de dos mil veintitrés ante el notario público número 52 del Estado de México, licenciado David Mayen Rocha. Se trata de un poder general para pleitos y cobranzas delegado por Gabriela

---

Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 20, numeral 3, de los presentes estatutos. …"

Aguilar García, en su carácter de Secretaria Técnica del Comité Ejecutivo Nacional y Pilar Guerrero Rubio, en su carácter de Secretaria Ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional del PVEM.

45. Al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 278/2020,[10] este Tribunal Pleno destacó que, de conformidad con los artículos 19, primer párrafo, y 22, fracción I, inciso g), subinciso 4, de los Estatutos del PVEM,[11] su dirección está a cargo del Comité Ejecutivo Nacional y su representación legal recae de forma mancomunada en la secretaría técnica y la secretaría ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional, con la posibilidad de otorgar poderes generales o especiales.

46. Por consiguiente, al ser los propios estatutos del partido los que permiten el nombramiento de un apoderado legal para su representación, en la presente acción de inconstitucionalidad, se debe presumir la legitimación del compareciente de conformidad con la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria.[12]

---

[10] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 18 de febrero de 2021. Ministro Ponente: Javier Laynez Potisek. El apartado relativo a la legitimación del PVEM se aprobó por mayoría de nueve votos.

[11] **Artículo 19 de los Estatutos del PVEM.** "El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano de administración del Partido que tiene en la esfera de su responsabilidad la ejecución de las acciones y programas que ordene la Asamblea Nacional y el Consejo Político Nacional; tiene a su cargo la dirección y operación del Partido en todo el país; el Comité Ejecutivo Nacional tendrá carácter de permanente. …"

Artículo 22 de los Estatutos del PVEM. "Del Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

"I. Facultades y atribuciones del Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

"…

"g) Tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:

"(1-3)

"4. Dentro de sus facultades, podrá otorgar poderes generales o especiales, así como revocarlos."

[12] "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

47. Lo anterior, ya que el último párrafo del artículo 62 de la ley reglamentaria remite a los dos primeros párrafos del artículo 11 del mismo ordenamiento para determinar la legitimación procesal de los partidos políticos,[13] cuya interpretación se debe realizar de forma flexible para no convertir las normas legales en obstáculos para acceder a la justicia, aplicando por analogía el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 52/2003, de rubro "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."[14]

48. En términos similares se determinó la legitimación del PVEM en la acción de inconstitucionalidad 28/2022 y su acumulada 36/2022.[15]

---

que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley."

[13] "Artículo 62. … En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

[14] Tesis P./J. 52/2003: "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 interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057, número de registro 183319.

[15] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 04 de julio de 2022. El apartado de legitimación, por lo que hace al PVEM, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra y la Ministra Ríos Farjat estuvo ausente durante esta votación.

E. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

49. Con fundamento en lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[16] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

50. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia,[17] establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

51. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de la sesión de Senado de siete de noviembre de dos mil diecinueve, donde se le designó en dicho cargo.

52. Por lo que hace a la naturaleza de las normas impugnadas, es claro que versan sobre la materia electoral, pues se cuestionan aspectos relativos a

---

[16] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"…
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; …"

[17] **Artículo 11 Ley Reglamentaria.** "El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. …"
Artículo 59 Ley Reglamentaria. "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

la eliminación de consejos municipales, afectación a la certeza electoral, los convenios en materia de candidaturas comunes, afectaciones al principio de equidad en la contienda y al principio de paridad de género.

53. En el caso de la CNDH, se observa que impugna el Decreto 576 por una violación a lo dispuesto en el artículo 2o. de la CPEUM y en el Convenio 169 de la OIT por considerar que no existió una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a las personas y comunidades indígenas y afromexicanas.

54. En vista de lo anterior y de que se trata, respectivamente de normas en materia electoral y normas que la CNDH considera que vulneran los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, es posible concluir que las demandas fueron presentadas por parte **legitimada.**

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

55. El Poder Ejecutivo de Estado de Hidalgo hace valer dos causales de improcedencia. La primera está relacionada con la falta de atribución de vicios al proceso de promulgación de la norma, del cual es responsable el poder ejecutivo local y la segunda con la ausencia de conceptos de invalidez.

56. El Poder Ejecutivo local señala que expresiones dogmáticas como "*el congreso del estado de Hidalgo fue omiso de recubrir las formalidades legales exigidas para la promulgación del decreto combatido, puesto que desde que fue presentada la iniciativa y hasta su aprobación fue viciado el procedimiento …*" no implican concepto de invalidez alguno, pues los accionantes no especifican con precisión qué actos de la promulgación son los que contienen vicios de inconstitucionalidad y en qué consisten.

57. Como ya ha establecido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, la manifestación del Poder Ejecutivo local en el sentido de solicitar el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por no existir conceptos de invalidez guiados a controvertir la etapa de promulgación y publicación de la norma –parte del proceso legislativo donde incide de manera importante el poder ejecutivo– no es una causal de improcedencia propiamente dicha, por lo que debe desestimarse.

58. Lo anterior, a la luz de la jurisprudencia de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."[18] Ello al no encontrar cabida dicho argumento en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, la cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último en materia de acciones de inconstitucionalidad.

59. **Segunda causal.** Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19, en relación con los artículos 61, fracción V, y 65 de la ley reglamentaria de la materia, que establece la improcedencia ante la ausencia de conceptos de invalidez.

60. El Poder Ejecutivo local estima que esta causal de improcedencia se actualiza para los Decretos 573, 574, 575, 577 y 579, pues considera que los accionantes no formularon conceptos de invalidez en su contra.

61. Esta causal de improcedencia es esencialmente fundada, excepto por lo que hace al decreto 573; pero debe desestimarse, pues, como quedó demostrado en el apartado de precisión de las normas impugnadas de esta sentencia, los decretos que se tuvieron como efectivamente impugnados fueron únicamente los decretos 572, 573, 576 y 578.

62. Así, toda vez que ya han quedado determinadas las normas objeto del presente medio de control constitucional con base en un análisis de los conceptos de invalidez enderezados en las demandas respectivas, es claro que el argumento del Poder Ejecutivo de Hidalgo, aunque fundado, debe desestimarse.

63. Siendo que el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo no alegó la actualización de alguna causal de improcedencia y sin que este Tribunal Pleno

[18] Tesis P./J. 38/2010, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419. Registro digital: 164865.

advierta la actualización de alguna otra de oficio, se procede con el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

64. Para el estudio de fondo, este Alto Tribunal propone el siguiente orden:

Temática	Artículos relacionados
VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo	Decretos 572, 573, 576 y 578
VI.2. Consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanas	Decreto 576
VI.3. Consulta a personas con discapacidad	Decreto 573
VI.4. Eliminación de consejos municipales	Decreto 578.
VI.5. Convenios en candidaturas comunes	Artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g) y párrafo noveno del código electoral del Estado de Hidalgo. Decreto 572.

VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo

65. El análisis sobre posibles violaciones al procedimiento legislativo debe de hacerse de forma previa al estudio del contenido de las normas reclamadas, de conformidad con el criterio consolidado de esta Suprema Corte, pues de resultar fundado, sería innecesario entrar al estudio de fondo.

66. En el caso, los partidos políticos accionantes aducen que el procedimiento legislativo se llevó a cabo de forma irregular, pues se presentaron diversas violaciones a las normas que rigen el procedimiento en la comisión dictaminadora, así como en el pleno del congreso local.

67. En sesión del Tribunal Pleno de siete de diciembre de dos mil veintitrés, una mayoría integrada por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra

Presidenta Piña Hernández votó a favor de la propuesta de declarar inválido el procedimiento legislativo que dio origen a los Decretos 572, 573, 576 y 578; sin embargo, al no alcanzarse la mayoría calificada establecida en el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó **desestimar** la acción en este punto.

68. En ese orden de ideas, se continuará primero con el estudio de la consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanas (VI.2) y, posteriormente, con el de consulta a personas con discapacidad (VI.3).

VI.2. Consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanas

69. Los partidos políticos accionantes y la CNDH aducen argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad del Decreto 576 por diversas deficiencias en la consulta previa que se llevó a cabo a las comunidades y pueblos indígenas. Consideran que, toda vez que la consulta previa no respetó los estándares constitucionales y convencionales, ello genera la invalidez total del Decreto.

70. Ahora bien, para abordar estos cuestionamientos, este Tribual Pleno dividirá el estudio en las secciones siguientes: primero, se expondrá el parámetro de regularidad constitucional de las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas (VI.2.1.) para luego pasar a reseñar la forma en que se ha entendido el derecho a la consulta, como parte del procedimiento legislativo en México (VI.2.2.) y los lineamientos específicos que deben de seguirse por la autoridad legislativa para llevar a cabo la consulta (VI.2.3.). Posteriormente, se analizará el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas llevado a cabo para la reforma al código electoral del Estado de Hidalgo (VI.2.4.) y, finalmente, se abordará el argumento referente a la falta de consulta respecto a la eliminación de los consejos municipales electorales (VI.2.5.).

VI.2.1. Parámetro de regularidad constitucional de las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

71. El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas y afromexicanos en los asuntos que afec-

tan sus derechos e intereses. Funge como una herramienta de inclusión y participación en las decisiones del Estado, pues asegura la participación de los pueblos y comunidades indígenas en un proceso de diálogo, equilibrado y no condicionado, y al mismo tiempo, de reconocimiento de la pluriculturalidad, a través del fortalecimiento de la cultura, formas de vida e instituciones que rigen a las comunidades y pueblos indígenas.[19] En este sentido, se advierte su relación intrínseca con el derecho a la autodeterminación.

72. Como ha referido el Relator Especial de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas se justifican por la naturaleza de los 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 las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados de la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa, en definitiva, 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.[20]

73. Este es el criterio que ha adoptado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de una línea de precedentes que dota de contenido y limita la propia consulta previa en materia indígena. El primer precedente en el cual el Tribunal Pleno ha evaluado la validez de las leyes a la luz del derecho a la consulta previa en materia indígena es la controversia constitucional 32/2012, fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce. Dicho juicio fue interpuesto por el Municipio de Cherán, Michoacán en contra de los poderes legislativo y ejecutivo, así como del resto de municipios de esa entidad por la aprobación de diversas reformas a la Constitución local.

74. El Pleno determinó que las normas impugnadas eran inconstitucionales por violación al derecho de consulta previa en materia indígena. Se determinó como el parámetro de control constitucional al artículo 2o. de la Constitución

[19] Convenio 169. Consulta previa. Organización Internacional del Trabajo.
[20] ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Federal, el cual establece un conjunto de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y se dijo que éste debía integrarse con el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, al formar parte del mismo parámetro en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal. En específico, destacó el contenido de los artículos 6 y 7 del referido convenio para concluir que "los pueblos indígenas, como el municipio actor, 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."

75. A la luz de dicho parámetro, se estableció como *ratio decidendi* que cuando se debatan medidas legislativas susceptibles de afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas, el legislador debe considerar como requisito procesal de validez tanto las reglas que disciplinan el proceso legislativo –Constitución Federal y leyes aplicables– como la consulta indígena. Dicho de otra manera, se precisó que, aunque la consulta indígena no estuviera prevista como procedimiento legislativo, en términos de los artículos 1o. de la Constitución Política Federal y 6 y 7 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, ésta debía conceptualizarse como un requisito esencial del procedimiento legislativo.

76. A partir de este, la Suprema Corte fue moldeando su criterio relativo a cuándo la consulta en materia indígena se vuelve un requisito de validez de una norma.

77. El estándar que se ha construido acepta la necesidad de consulta previa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar de manera ***directa*** y ***diferenciada*** a pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas.

78. Por "impacto directo" se entiende que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades, sin que se permita realizar presunciones sobre el nivel o grado de afectación[21] a partir de factores extra normativos o de apreciación externa

[21] Por eso mismo el Pleno abandonó el criterio alguna vez sostenido por la Segunda Sala que requería una afectación en grado "predominante" o "significativo". Tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), *Gaceta del*

acerca de las preferencias y/o cosmovisiones de los pueblos destinatarios de las normas.

79. El impacto diferenciado se actualiza cuando la norma impugnada contiene modificaciones que impactan directamente los intereses y derechos de las comunidades –como grupo y/o colectivo político–, distinguible del estatuto de derechos individuales que pertenecen a las personas que lo integran. Por tanto, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afecten de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades originarias, no están *prima facie* sujetas al deber de consulta. Esto es, lo que busca proteger la consulta es que, a través de la implementación de políticas públicas y medidas legislativas, se erosione la identidad de las comunidades como grupo diferenciado.[22]

80. Dicho criterio se sostiene en entender el derecho de consulta como una expresión del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. Es una medida instrumental que abre el espacio para el diálogo y el intercambio plural de razones, para que justamente sean las comunidades y poblaciones indígenas quienes valoren qué medida es la que más les beneficia de conformidad con sus intereses.

81. Así, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta en sesión del diecinueve de octubre de dos mil quince por este Tribunal Pleno, se concluyó que cuando el objeto de la regulación de una legislación era precisamente establecer los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas. Por tanto, se volvía necesaria una consulta en materia indígena. De igual manera, en la acción de inconstitucionalidad 151/2017 se declaró la

Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213. De rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

[22] Véase sentencia C-175/09 de la Corte Constitucional de Colombia. En donde se invalidó la ley por la cual se dictó el estatuto de Desarrollo Rural por falta de consulta previa adecuada a las comunidades indígenas. Dicha ley preveía un régimen general y sistemático en materia de uso y aprovechamiento de lo territorios rurales.

invalidez de diversas normas cuyo propósito era promover el rescate y la conservación de la cultura de un pueblo indígena en determinada entidad federativa.

VI.2.2. La consulta como parte del procedimiento legislativo

82. La consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, cuya violación puede ser reclamada por los afectados directamente, o bien, como un requisito constitucional del procedimiento legislativo.

83. La consulta entendida a partir de la segunda vertiente resalta su carácter instrumental para poner un lugar preferente en la mesa de diálogo a aquellos grupos que se verán directamente afectados frente a la creación normativa. Así, la actividad en sede legislativa se atrinchera como foco de atención respecto a la protección de los pueblos y comunidades originarias.

84. En la acción de inconstitucionalidad 127/2019,[23] resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, este Pleno determinó que la consulta previa se instauraba como una fase adicional en el procedimiento legislativo, en atención a los artículos 6[24] y 7[25] del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT).

---

[23] En el mismo sentido, véase la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte

[24] "**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."

[25] "**Artículo 7.**

En estos se determina que los estados incluyan periodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos.

VI.2.3. Lineamientos para llevar a cabo la consulta

85. Por otro lado, la Corte ha fijado criterios para responder a la interrogante relativa a cómo se debe llevar a cabo la consulta previa en materia indígena y afromexicana.

86. En el asunto citado previamente, la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, se retomaron las propiedades materiales que debía reunir la consulta para lograr la validez del procedimiento legislativo, a saber:

a) La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas de plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costum-

"**1.** Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
"**2.** El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
"**3.** Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
"**4.** Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

bres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones y costumbres.

c) La consulta debe ser informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

d) La consulta debe ser de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.[26]

87. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión del veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno fijó las características de la consulta con las que deben contar las medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a saber:

a) Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

[26] Al respecto, en aras de dotar de contenido el alcance del requisito de validez relativo a la consulta previa, en la acción de inconstitucionalidad 141/2022, se enfatizó en que, tratándose de medidas legislativas, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debían ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.

b) Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) Fase de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanos con la finalidad de generar acuerdos.

e) Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

88. Sobre el rigor en el análisis del cumplimiento de las fases de las consulta, en la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022, resuelta en sesión de once de julio de dos mil veintitrés, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversas disposiciones normativas de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí que afectaban a las comunidades indígenas por no haberse realizado una consulta conforme al parámetro constitucional y los estándares reconocidos a nivel internacional, particularmente en lo que respecta la realización y difusión de la convocatoria.

89. En contraste, en la acción de inconstitucionalidad 113/2022, resuelta en sesión de cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno determinó que se cumplió con el objetivo de llevar a cabo una consulta conforme al estándar de esta Suprema Corte a partir de llevar a cabo un análisis detallado de cada una de las etapas del procedimiento.

90. Como se precisó anteriormente, la consulta se entiende como una herramienta, o garantía del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. Es un componente esencial de un pluralismo jurídico y cultural pues parte del reconocimiento de las distintas cosmovisiones, formas de organización, tradiciones y normativas internas. Dicho de otra manera, se trata de un instrumento jurídico imprescindible para evitar una afectación injustificada en la autonomía de los pueblos originarios.

91. Frente a esta lógica, el derecho más relevante respecto al cual se debe garantizar un espacio de pronunciamiento de las propias comunidades es el derecho de autogobierno. Este se refiere al reconocimiento de las formas de organización social, económica, política y cultural de las comunidades indígenas. Dicho en términos de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas "los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho de participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado".

92. Así, a partir de la consulta, se abre un espacio para que las personas y comunidades indígenas dialoguen con el Estado respecto a cómo esperan interactuar con este último en aras de preservar su autonomía a la par de convivir armónicamente con las instituciones estatales.

93. En el caso concreto, nos encontramos frente a una reforma legal que incide en los derechos político-electorales no sólo de las personas indígenas y afromexicanas, sino de los derechos que, como colectivo, les pertenecen a las comunidades, lo que se traduce en una afectación al derecho de autogobierno. Por lo tanto, una ejecución cuidadosa de la consulta adecuada se torna imperativa.

94. Ahora, como ya se dijo, el diseño de la consulta debe ser de tal modo que permita la participación de las comunidades originarias en condiciones análogas a las conferidas en el ordenamiento jurídico a los demás grupos y actores políticos, y que sea acorde con el carácter diferenciado de las comunidades indígenas. Dicho de otro modo, no se puede imponer un determinado mecanismo de consulta, pues ello no resulta adecuado con el mandato constitucional de pluriculturalismo, sino que el diseño de cada consulta debe ser tal que permita el dialogo de buena fe y el reconocimiento de la identidad cultural de cada pueblo y comunidad indígena.

95. Bajo esta óptica deben entenderse las etapas de la consulta. Éstas únicamente fungen como directrices para llegar al objetivo final, a saber, la emisión de la opinión de las personas y comunidades indígenas. Por ello, el estudio de las etapas no debe hacerse desde una aproximación rígida y formalista en

la que se deba constatar el cumplimiento de reglas determinadas. Por el contrario, se debe hacer a partir de una óptica integral y pluricultural.

96. En ese sentido, para declarar la invalidez de una consulta, se requiere de la constatación de un efecto invalidante, que solo se actualizará si la irregularidad trasciende a las posibilidades reales de que las comunidades y población indígena manifiesten su interés y opinión respecto a la materia de la consulta. Dicho de otra manera, se exige constatar la existencia de una violación al mismo tiempo que un análisis de trascendencia.

97. Al contrario de los supuestos de afectación "***directa y diferenciada***" que activan la necesidad de la consulta, y que son de apreciación dicotómica (hay afectación directa o no), y en donde no debe realizarse un análisis de grado; en el análisis del cumplimiento de las fases de la consulta, sí es necesario un análisis de grado y trascendencia, puesto que el mero incumplimiento de algunas formalidades no implica la nulificación del dialogo o de la expresión delos intereses de los pueblos y comunidades consultados.

98. Así, fijado el parámetro de regularidad constitucional, se procede a determinar si, en el caso, las normas impugnadas debían consultarse. Y, de ser el caso, se procederá a analizar si el congreso local cumplió, en su procedimiento legislativo, con el estándar ya delineado.

***

99. Ahora bien, cabe precisar que el Decreto ahora estudiado es resultado de un segundo esfuerzo del Congreso local de emitir la normativa impugnada. Ello es así, pues, en un primer momento, esta Suprema Corte invalidó por falta de una consulta previa adecuada una modificación normativa similar. Por tal motivo, el análisis del Decreto ahora impugnado se hará bajo la óptica de revisión de cumplimiento del estándar previamente manifestado por esta Suprema Corte.

100. Esto es, el estudio de la consulta en la presente acción de inconstitucionalidad, debe partir de una apreciación de la disposición del Congreso local por realizar una consulta. Así, el análisis del cumplimiento de las fases y medidas consultivas que se lleve a cabo no debe ser estricto, como ya se dijo, sino de

manera integral y tomando en consideración que solo pueden tener efecto invalidante aquellas irregularidades que, en efecto, menoscaben el dialogo y/o la condición pluricultural de la consulta. De lo contrario, restaría el carácter instrumental al proceso de consulta y, en lugar de ello la tendría como un fin en sí mismo, puesto que anularía indebidamente procesos democráticos y de inclusión atendiendo meramente a formas y aspectos procesales.

101. Este Alto Tribunal destaca, en ese entendido, el **carácter instrumental de la consulta previa.** Se trata de un derecho procedimental que garantiza otros derechos sustantivos. No es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de efectivo acceso y pleno goce de dichos derechos sustantivos. Por lo que se torna necesario que ésta únicamente se active cuando las comunidades indígenas resulten particularmente afectadas en su esfera de derechos. Al respecto, se resalta que declarar la invalidez por falta de consulta no permite atender los vicios de fondo, por lo que es una herramienta que debe ser modulada en su uso.[27]

VI.2.4. Estudio de la consulta en el caso concreto

102. La reforma electoral ahora estudiada nació de la inquietud de las comunidades y población indígena de adecuar el marco legal en aras de que se les permitiera el acceso y el ejercicio pleno del conjunto de sus derechos de participación y representación política efectiva. Y, por otro lado, de lo resuelto en el juicio ciudadano TEEH-JDC-056/2018 por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, en el cual se ordenó al Congreso local realizar adecuaciones normativas a fin de garantizar la participación y la representación política indígena.

103. A partir de lo anterior, en ejercicio de su libertad de configuración, el Congreso local llevó a cabo una reforma constitucional y legal en materia de derechos político-electorales indígenas que culminaron con la promulgación de los Decretos 203 y 204, en el año dos mil diecinueve.

[27] Sáenz, Jaqueline y Jeannette Velázquez, *El derecho a la tierra y al territorio de los pueblos y comunidades indígenas: análisis de su desarrollo en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Anuario de Derechos Humanos de la Escuela Federal de Formación Judicial VI-2022, México, 2022, pp 95-125

104. Sin embargo, los mismos fueron declarados inválidos por esta Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y 118/2019. Se consideró que la consulta previa llevada a cabo para dar paso a dicha reforma no fue válida. Por lo que el Pleno determinó que la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado debía realizar una consulta a los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas bajo los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Convenio no. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como diversos lineamientos y preceptos jurídicos constitucionales y de legislación secundaria.

105. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso Local llevó a cabo las tareas que consideró pertinentes para llevar a cabo la consulta previa conforme al estándar aplicable. A partir de las constancias, este Alto Tribunal advierte que se llevaron a cabo los siguientes actos relacionados con la consulta.

106. **Fase preconsultiva.** Tal como se expuso en el apartado anterior, en esta etapa se deben identificar los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanos que deben ser consultados, la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la forma de llevar a cabo el proceso y la intervención, así como la formalización de acuerdos entre las autoridades del gobierno estatal y los representantes de las comunidades.

107. En el caso analizado, esta etapa se desplegó con la emisión del "Acuerdo que modifica las bases para llevar a cabo la consulta a pueblos y comunidades del Estado de Hidalgo 2020 y que contiene las bases y protocolo general para llevar a cabo la consulta a pueblos y comunidades originarias y afromexicanas del Estado de Hidalgo 2022".

108. A partir del informe final emitido por el Congreso, se desprende que, en aras de desarrollar dicho acuerdo, la Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Hidalgo llevó a cabo diversas reuniones con organizaciones y liderazgos indígenas, así como autoridades municipales y estatales. Éstas tuvieron como objetivo que la Comisión se allegara de propuestas para la elaboración del protocolo de la consulta. De entre las reuniones llevadas a cabo destacan:

i) La reunión de inicio de trabajos con los Municipios para la consulta indígena, celebrada con ochenta y cuatro municipios.

ii) El foro estatal para presentar el diseño de las bases para la consulta indígena.

iii) Tres foros regionales para el diseño de las bases para la consulta indígena en el Estado de Hidalgo, celebrados de manera simultánea en los municipios de Ixmiquilpan, San Bartolo Tutotepec y Huejutla de Reyes.

109. De la consulta a la página oficial del Congreso del Estado de Hidalgo se advierte la publicación de la convocatoria al Foro Estatal y la invitación para tal evento se formuló en los términos siguientes:[28]

Pachuca Hidalgo; a 17 de junio del 2022.

EL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO INVITA AL FORO PARA EL DISEÑO DE LAS BASES PARA LA CONSULTA INDÍGENA PREVIA, LIBRE E INFORMADA DE HIDALGO.

El Congreso del Estado de Hidalgo a través de la Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas ha comenzado trabajos orientados al diseño de las bases para la Consulta Indígena previa, libre e informada en el Estado, con el propósito de armonizar el artículo 5, párrafo décimo sexto, fracción III de la Constitución Política, así como crear un apartado especial en el Código Electoral, para establecer cómo los indígenas podrán competir para los cargos públicos y de elección popular.

Para ello, el Poder Legislativo realizará el Foro para el Diseño de las Bases para la Consulta Indígena previa, libre e informada en el Estado de Hidalgo, el cual está dirigido a pueblos y comunidades indígenas hidalguenses, organizaciones indígenas y sociedad en general, el día miércoles 22 de junio, a las 10:00 horas, en el Lobby de este Recinto Legislativo.

Esta actividad es el segundo paso dentro del plan de trabajo de la comisión de pueblos indígenas, el primero se dio el pasado 20 de abril en el Congreso del Estado, con la "Actualización del Catálogo y Comunidades Indígenas", que será la base para la consulta de las comunidades hidalguenses.

En el inicio de los trabajos se dio a conocer que una vez actualizado el catálogo será la base para llevar la consulta indígena previa, libre e informada, la cual tendrá por objeto que los pueblos originarios de Hidalgo definan, normen, diseñen las reformas de la ley en la materia para garantizar sus derechos de las comunidades, así como su plena representación.

Asimismo, los trabajos para la consulta indígena previa, libre e informada buscarán el establecimiento de una reforma legislativa político electoral que se convierta en un instrumento de los y para los pueblos indígenas.

Cabe destacar que, con el inicio de los trabajos, el Poder Legislativo y los 39 ayuntamientos, habrán de asumir el reto conjunto de ejecutar una serie de actividades institucionales, entre ellas crear un apartado especial en el Código Electoral del Estado de Hidalgo.

[28] *http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Comunicacion_social/boletines/Boletin_foro_consulta_indigena_17.06.2022.pdf*

110. Del informe final, se destacan las siguientes conclusiones relativas a los foros. En Ixmiquilpan se contó con la participación de ciento treinta y nueve representantes de diversas comunidades de la región; en San Bartolo Tutotepec, de cincuenta y siete representantes; y, en Huejutla de Reyes, de cincuenta representantes. Además de miembros de la organización civil, autoridades administrativas estatales y municipales en cada una de las regiones.

111. Asimismo, en el dicho informe se destaca la presencia y acompañamiento en una serie de reuniones de trabajo de instituciones estrechamente vinculadas con el tema, tales como: la delegación estatal del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Comisión Estatal para el Desarrollo sostenible de los Pueblos Indígenas, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo y el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.

112. De entre las propuestas que se dieron como resultado de las reuniones de trabajo, destacan: dejar de referirse como "indígenas" a las personas pertenecientes de pueblos originarios, tomar en cuenta a los comités de femeniles para formar parte de las autoridades representativas que acudirán a la fase consultiva, que la consulta sea difundida mediante perifoneo y que en la consulta participen las comunidades a través de un comité designado por cada Asamblea General Comunitaria.

113. A partir de lo anterior, los Diputados integrantes de la Junta de Gobierno de la LXV Legislatura del Congreso de Hidalgo sesionaron para emitir el referido Acuerdo, señalando como materia de consulta la adecuación de la legislación del Estado para permitir el acceso y el ejercicio pleno del derecho de participación y representación política efectiva de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas de Hidalgo.

114. En éste, de manera enunciativa, se señalaron los siguientes temas a considerar en la consulta:

CONCEPTO	PROPUESTA 2022
Armonización constitucional federal a la local	- Incorporar las armonizaciones del año 2015 la fecha, en tratándose del artículo 2 de la CPEUM
Derecho de Asociación	- Considerar la creación de partidos políticos locales de personas pertenecientes a pueblos originarios bajo perspectiva intercultural
Derechos de participación política (mecanismos de participación ciudadana)	- Incorporar perspectiva intercultural en los mecanismos de participación ciudadana (iniciativa ciudadana, consulta popular y presupuesto participativo)
Derechos de Representación política	- Incorporar en vía de candidaturas independientes para personas pertenecientes a pueblos originarios en el plano municipal, distrital y estatal
Derechos dentro del Sistema Normativo Interno	- Incorporar la figura de representación comunitaria ante ayuntamientos bajo el principio de paridad de género. - Garantizar el derecho de transferencia directa de recursos públicos a comunidades originarias - incorporar la facultad del IEEH para vigilar las elecciones de autoridades auxiliares municipales se realice conforme a los principios de autodeterminación comunitaria e incorporar la perspectiva intercultural en todos los municipios con presencia de población indígena.
Derechos de Representación política (poder legislativo)	- Reconocimiento expreso de derechos en régimen de partidos políticos
Migración de sistema electoral	- Reconocimiento expreso de derechos en el ámbito municipal y distrital electoral
Institucionalización transversal de la perspectiva intercultural jurídica	- Creación de la Dirección Ejecutiva de Derechos Político Electorales de los Pueblos Originarios y su integración a la Junta Estatal Ejecutiva del IEEH
Medidas compensatorias dentro del régimen de partidos políticos	- Incorporar la acreditación partidista de la adscripción calificada indígena, por ejemplo, a través de una exposición partidista de motivos sobre el cumplimiento de la vinculación comunitaria, además de los criterios fijados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. - Incorporar perspectiva intercultural para casos de violencia política contra las mujeres en razón de género - Incorporar bases legislativas para la postulación en el registro de candidaturas de personas pertenecientes a pueblos originarios. - Incorporar bases legislativas para la asignación de cargos de Representación Proporcional a nivel municipal y legislatura estatal, para garantizar postulaciones de personas pertenecientes a pueblos originarios y acceso efectivo al cargo. - Incorporar la pérdida de registro de candidaturas en caso de violación de la adscripción calificada, así como sanción en vía de procedimiento especial sancionador. - Incorporar perspectiva intercultural para la garantía del principio de paridad horizontal en candidaturas indígenas (bolsas diferenciadas de paridad, a partir de una tipología especial municipal y distrital) - Incorporar obligatoriedad para el encabezamiento de personas de personas pertenecientes a pueblos originarios en planillas y distritos uninominales en sede de candidaturas independientes. - Incorporar perspectiva intercultural para el cumplimiento de los requisitos para las candidaturas independientes. - Incorporar perspectiva intercultural en el financiamiento público a partidos, asignando un porcentaje de financiamiento específico. (3 o 5%) - Incorporar perspectiva intercultural en la realización de los debates organizados por el IEEH
Mecanismos para la solución de conflictos	- Incorporar mecanismos de MEDIACIÓN para dirimir conflictos intra, inter y extra comunitarios. - Incorporar delimitación competencial jurisdiccional, respecto de la vigencia de toda la gama de derechos político electorales - Crear una defensoría pública electoral para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

Publicación electrónica

115. Asimismo, se determinaron los pueblos y comunidades que serían sujetos a consulta a partir de una actualización del Catálogo de Pueblos y comunidades indígenas. Como última acción de esta etapa, se tomó protesta al Comité Técnico Asesor integrado por (1) organizaciones y representantes indígenas; (2) el Centro Estatal de Lenguas y culturas indígenas y (3) personas de la academia e investigación.

116. A la luz de lo anterior, se puede concluir que la **fase preconsultiva fue debidamente cumplida.** Para comenzar, se advierte que nos encontramos ante una fase preparatoria que tiene como objetivo el diseño de la consulta. Por tanto, el escrutinio con el cuál se verifica el cumplimiento debe ser más flexible. Dicho lo anterior, se advierte que el Congreso llevó a cabo convocatorias que derivaron en diversos foros de discusión en las cuales se reunieron diversas autoridades, instituciones estrechamente vinculadas con el tema y representantes de las comunidades indígenas. Estas últimas realizaron algunas observaciones respecto al diseño de la consulta, mismas que fueron tomadas en consideración. Asimismo, se resaltan las gestiones llevadas a cabo para detectar debidamente a las comunidades que serían sujetas a consulta a partir de la actualización del Catálogo de Pueblos y comunidades indígenas.

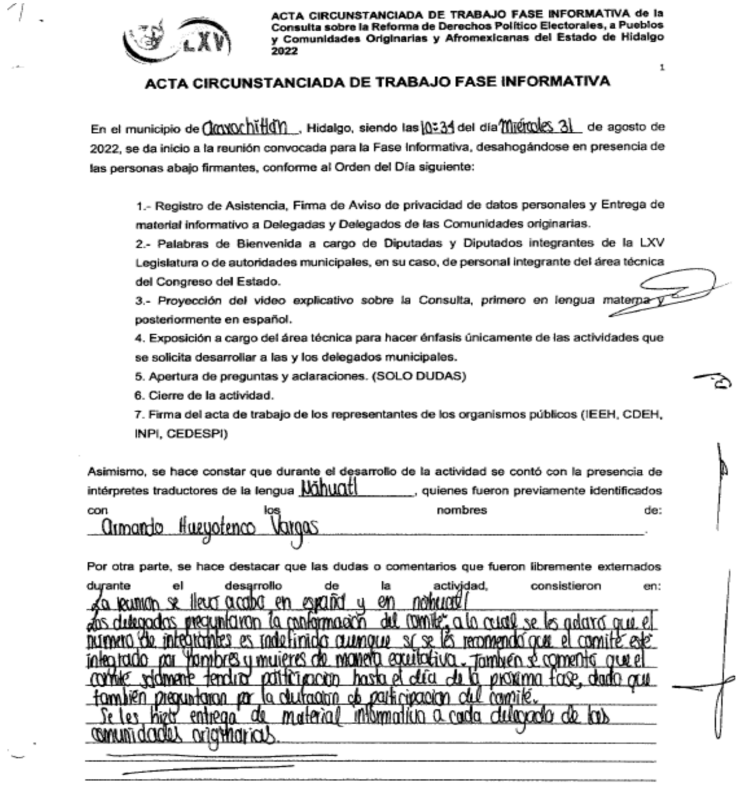
117. **Fase informativa.** En esta fase se exige la entrega de información y difusión sobre el proceso consultivo, a fin de que las poblaciones indígenas y afromexicanas identificadas previamente cuenten con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Además, se prevé la elección de un Comité representativo por la Asamblea General de cada comunidad.

118. En este sentido, en el protocolo se estableció que en dicha fase se debía aprobar la convocatoria para la consulta (1); se convocaría a las autoridades auxiliares de cada comunidad (delegados/delegadas) en las cabeceras municipales correspondientes para proporcionarles de manera oral, escrita y audiovisual un resumen ejecutivo de la propuesta legislativa (2) y se garantizaría una amplia difusión con pertinencia cultural a las comunidades y a la población indígena en general (3).

119. Por lo que respecta al primer punto, la emisión de la convocatoria para la consulta a pueblos y comunidades originarias y afromexicanas estuvo a cargo de la Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Congreso del Estado.

120. Ahora, respecto a la convocatoria para las reuniones con las y los delegados, el informe final únicamente señala que se realizaron a través de diversos medios de comunicación, donde se invitó a la sociedad civil en general y para el caso de las autoridades de cada comunidad, la invitación fue de manera directa.

121. Bajo esta tesitura, a partir de las constancias, se advierte que se llevaron a cabo reuniones con los delegados de las comunidades originarias en las cabeceras municipales de los cuarenta y tres municipios donde hay al menos una comunidad reconocida como indígena en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo. Las mismas se desahogaron de la siguiente manera: en primer lugar, se tomó asistencia de los participantes y se les hizo entrega de material informativo; se dieron palabras de bienvenida a cargo de integrantes de la LXV Legislatura; se proyectó un video explicativo sobre la consulta tanto en lengua materna como en español; el área técnica expuso las actividades que se solicitaba fueran desarrolladas por las y los delegados municipales; y se abrió un espacio para dudas. Dichas reuniones fueron llevadas a cabo en español y en la lengua indígena predominante del municipio:



ACTA CIRCUNSTANCIADA DE TRABAJO FASE INFORMATIVA de la Consulta sobre la Reforma de Derechos Político Electorales, a Pueblos y Comunidades Originarias y Afromexicanas del Estado de Hidalgo 2022

1

ACTA CIRCUNSTANCIADA DE TRABAJO FASE INFORMATIVA

En el municipio de Texcoco, Hidalgo, siendo las 10:34 del día Miércoles 31 de agosto de 2022, se da inicio a la reunión convocada para la Fase Informativa, desahogándose en presencia de las personas abajo firmantes, conforme al Orden del Día siguiente:

1.- Registro de Asistencia, Firma de Aviso de privacidad de datos personales y Entrega de material informativo a Delegadas y Delegados de las Comunidades originarias.
2.- Palabras de Bienvenida a cargo de Diputadas y Diputados integrantes de la LXV Legislatura o de autoridades municipales, en su caso, de personal integrante del área técnica del Congreso del Estado.
3.- Proyección del video explicativo sobre la Consulta, primero en lengua materna y posteriormente en español.
4. Exposición a cargo del área técnica para hacer énfasis únicamente de las actividades que se solicita desarrollar a las y los delegados municipales.
5. Apertura de preguntas y aclaraciones. (SOLO DUDAS)
6. Cierre de la actividad.
7. Firma del acta de trabajo de los representantes de los organismos públicos (IEEH, CDEH, INPI, CEDESPI)

Asimismo, se hace constar que durante el desarrollo de la actividad se contó con la presencia de intérpretes traductores de la lengua Náhuatl, quienes fueron previamente identificados con los nombres de: Armando Huexotenco Vargas.

Por otra parte, se hace destacar que las dudas o comentarios que fueron libremente externados durante el desarrollo de la actividad, consistieron en: La reunion se llevo a cabo en español y en nahuatl! Los delegados preguntaron la conformación del comité, a lo cual se les aclaró que el numero de integrantes es indefinido aunque se se les recomendó que el comité este integrado por hombres y mujeres de manera equitativa. Tambien se comento que el comité solamente tendrá participacion hasta el dia de la proxima fase, dado que tambien preguntaron por la duracion de participacion del comité. Se les hizo entrega de material informativo a cada delegado de las comunidades originarias.

122. Ahora, el informe final señala que se contactó de manera directa a aquellos representantes administrativos comunitarios que no asistieron a la reunión informativa con el objeto de darles a conocer los temas a consultar e informarles las fechas de las reuniones a desarrollar en cada una de sus regiones o municipios.

123. Respecto al tercer punto, relativo a la difusión de la consulta a los pueblos y comunidades originarias, se desprende que ésta se dio en medios de comunicación públicos, privados y sociales.

124. La convocatoria se dio a conocer en cada comunidad a través de texto (convocatoria en extenso) y material audiovisual tanto en español como en las siete lenguas indígenas con mayor presencia en la entidad. Esta contenía de manera enunciativa los temas que serían objeto de consulta, de entre los que se encuentran los derechos de participación y representación política. Resalta que las traducciones correspondientes fueron facilitadas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

125. Asimismo, de entre los medios de difusión resaltan los materiales en emisoras de radio locales y las entrevistas para dar a conocer el mecanismo de participación realizadas a diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso Local. El informe señala que algunos *spots* y entrevistas fueron transmitidas en dos o hasta siete lenguas en diversos municipios de la región. Asimismo, la comunicación al público indígena en general se reforzó con mensajes directos con perifoneo en aquellas demarcaciones con mayor población indígena. Se enfatiza en la posibilidad de que las y los interesados se acercaran a los delegados a exponer sus inquietudes sobre la consulta.

126. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **también se cumplió debidamente con la fase informativa** por las razones que se exponen a continuación.

127. Para llevar a cabo el análisis, se retoma el criterio precisado en la acción de inconstitucionalidad 113/2022.[29] Este Alto Tribunal determinó en ese

[29] Bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, fallada el cinco de unió de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González

precedente que la consulta llevada a cabo para reformar la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero se llevó a cabo conforme a los estándares desarrollados por esta Suprema Corte.

128. Por lo que respecta a la etapa informativa, determinó que el conjunto de labores realizadas resultó suficiente pues la consulta se difundió por diversos medios de comunicación en distintos formatos y en las lenguas indígenas identificadas en la región. En aras de reforzar la determinación, se presentó y valoró la información empírica respecto al alcance de la difusión.

129. Se expuso que la consulta se difundió a través de *spots* de audio, video, carteles, lonas impresas en español, mixteco, náhuatl y amuzgo. Asimismo, se compartieron entrevistas realizadas a las personas en el cargo de diputación en donde se compartió información sustantiva de la consulta en redes sociales y se publicaron ocho boletines informativos en el sitio electrónico oficial. Por último, resalta que se realizaron asambleas informativas distribuidas en las siete regiones del Estado.

130. A partir de esta descripción, el precedente realizó un análisis cuantitativo del impacto de la difusión. Por ejemplo, señala que, en el caso de la radiodifusión de los *spots*, fueron reproducidos por un total de treinta y siete estaciones, generando un alcance estimado de un millón quinientas mil personas que pudieron escuchar la información solicitada. Y en el caso de las asambleas, se registró la participación de más de mil cien comunidades indígenas o afromexicanas.

131. Así, a la luz de dicho precedente, se advierte que el criterio para aproximarse a esta etapa, si bien tiene un componente cuantitativo, es preponderantemente cualitativo y enfocado en la estrategia utilizada para informar. Así, el objetivo central del estudio de la etapa se vuelve el calificar cómo se buscó aproximarse para informar a la población objetivo

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

132. Ahora, aplicado al caso en concreto, se da cuenta que se diseñó un modelo tal que torna accesible el conocimiento de las medidas legislativas de la consulta tanto para las autoridades y representantes indígenas como para las comunidades originarias y afromexicanas en general.

133. Respecto a la comunidad en general, el diseño prevé diversos medios de difusión pensados para aproximarse al público objetivo, lo que dificulta considerablemente que una persona indígena no entre en contacto con alguno de ellos. A manera de ejemplo, de manera estratégica, se inclinó por las emisoras de radio a partir de tomar en cuenta que las poblaciones indígenas tienen acceso limitado a *internet* y se optó por el perifoneo en zonas y horarios estratégicamente pensados. Asimismo, en todo el proceso de difusión se adaptó la información difundida en diversas lenguas indígenas, tomando en cuenta el reto de la pluralidad lingüística.

134. Por lo que respecta a las autoridades y representantes, la notificación directa aseguró el conocimiento de las autoridades respecto a las reuniones informativas. El diseño de dichas reuniones volvía accesible el conocimiento de la consulta pues se les daba información en diversos formatos y en lengua indígena, además de abrirse espacios para hacer preguntas.

135. **Fase de deliberación interna.** En esta fase, los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas evalúan internamente la medida a través del diálogo y la toma de acuerdos.

136. Este Alto Tribunal da cuenta que no se cumplió con el plazo establecido en ley para que las comunidades y población originaria tengan un tiempo mínimo suficiente para analizar y debatir su contenido. Al respecto, el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo dispone:

"***Artículo 15. En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación.***"

137. La fase informativa, que, de acuerdo con el Protocolo, inicia con la aprobación y difusión de la convocatoria, se realizó del veintinueve de agosto al once de septiembre de dos mil veintidós. Mientras que la consulta se llevó a cabo del diecinueve de septiembre al dos de octubre de dos mil veintidós. Se observa que del veintinueve de agosto al diecinueve de septiembre media un plazo de veinte días naturales. Por tanto, esta Suprema Corte advierte que no se cumplió con el artículo 15 de la ley, y en ese sentido, **no se dio un plazo razonable para el análisis y deliberación de la materia sujeta a consulta.**

138. Se enfatiza en que el mismo Congreso es quien previó el plazo de veinte días naturales como una medida necesaria para incitar un espacio de deliberación interna de las comunidades. Esto es, como una protección para que las comunidades puedan tomar decisiones consensuadas respecto a aquellos asuntos que atañen a las mismas. Así, el requisito del plazo considerado razonable se refuerza al tomar en cuenta la magnitud y el impacto de la reforma. La misma prevé la modificación, adición y eliminación de diversos artículos del código electoral local para realizar una reestructura general del sistema político electoral que habilita a tener elecciones conforme a sus normativas internas y prevé la participación y representación político-electoral de las comunidades y personas indígenas.

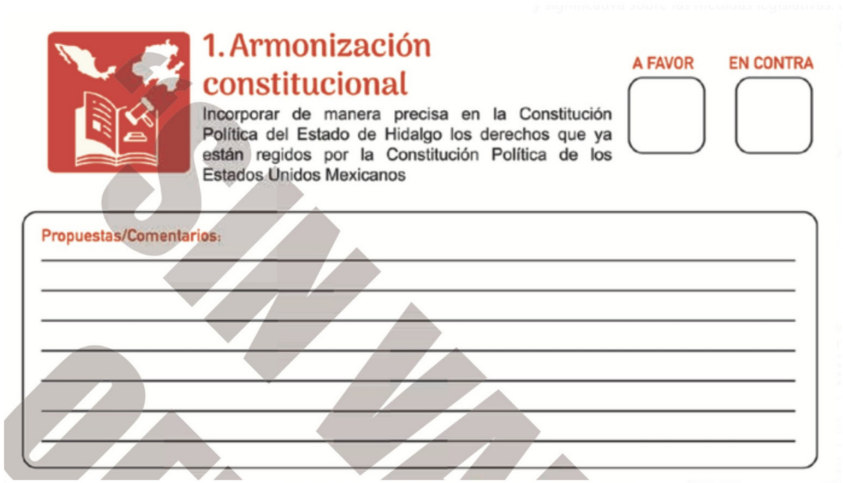
139. **Fase de diálogo.** De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta, en esta etapa del proceso se exige un diálogo entre los representantes del Estado y los representantes de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

140. En el Acuerdo se determinó el establecimiento de un diálogo entre los Comités Representantes de cada comunidad y la propia comunidad, con el objetivo de allegarse de opiniones, sugerencias y propuestas para adecuar la legislación. Asimismo, se expresó que en cada consulta municipal se debe elaborar un acta que contenga las propuestas y acuerdos y el deber de constar fehacientemente la voluntad y las opiniones vertidas.

141. Atendiendo a dichas consideraciones, se llevaron a cabo reuniones entre las comunidades reconocidas como indígenas y los Comités representantes, con la presencia de personas representantes de diversos organismos pú-

blicos. En éstas, se contó con un intérprete de la lengua indígena predominante del municipio.

142. A los comités representantes se les entregó un cuadernillo para que, en cada reunión celebrada en las cabeceras municipales, cada comité representante fuera votando los temas de la consulta. En el cuadernillo se presentaba el tema sujeto a discusión, seguido de un recuadro para votar a favor o en contra de este. Asimismo, se contemplaba en la parte inferior de cada tema, un espacio de propuestas y comentarios para que las personas asistentes a la consulta pudieran expresar opiniones. A continuación, se presenta un ejemplo:



143. Las preguntas sujetas a votación fueron las siguientes:

• Incorporar de manera precisa en la Constitución Política del Estado de Hidalgo los derechos que ya están regidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Integrar el derecho a crear partidos políticos locales de personas pertenecientes a pueblos originarios con procedimientos culturalmente adecuados.

• Garantizar que los mecanismos de participación ciudadana tengan procedimientos culturalmente adecuados.

• Para postularse como candidato independiente proveniente de un pueblo o comunidad originaria, se propone un procedimiento mucho más accesible y culturalmente adecuado.

• Incorporar la figura de representación comunitaria ante los Ayuntamientos procurando el principio de paridad de género.

• Garantizar el derecho de transferencia directa de recursos públicos a las comunidades originarias cuando lo soliciten.

• Darle facultad al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo para presenciar las elecciones de autoridades auxiliares municipales, con el fin de que estas se realicen conforme a los principios de autodeterminación e incorporar la perspectiva intercultural en todos los municipios con presencia de población indígena.

• Que exista el reconocimiento expreso sobre el derecho en el régimen de partidos políticos, es decir, que se garantice por escrito que en las candidaturas de partidos se postule a personas de comunidades originarias.

• Otorgar el derecho a los pueblos y comunidades originarias a cambiarse del sistema de partidos al sistema normativo interno (usos y costumbres).

• Crear la Dirección Ejecutiva de Derechos Político-Electorales de los pueblos originarios y su integración a la junta ejecutiva del IEEH con el fin de promover y procurar los derechos políticos-electorales de las personas de los pueblos originarios.

• Incorporar normas que garanticen que habrá postulaciones de personas pertenecientes de pueblos originarios a los cargos de representación proporcional a nivel municipal y en el congreso del estado, buscando un acceso efectivo al cargo.

• Incorporar la acreditación partidista de adscripción calificada indígena. Es decir, tener mecanismos que garanticen que las personas que quieran ocupar un espacio apartado para:

• Incorporar perspectiva intercultural para casos de violencia política contra las mujeres y en razón de género.

• Incorporar normas que garanticen que habrá postulaciones de personas pertenecientes de pueblos originarios a los cargos de Representación proporcional a nivel municipal y en el congreso del Estado, buscando un acceso efectivo al cargo.

• Con el propósito de garantizar la participación de mujeres provenientes de pueblos originarios a cargos públicos, se propone crear un mecanismo especial para que más mujeres de pueblos originarios ocupen puestos de elección popular.

• Incorporar la obligación de que, en los municipios y distritos considerados como indígenas, las candidaturas independientes y las planillas sean encabezadas por personas pertenecientes a pueblos originarios.

• Incorporar la obligación de que cierto porcentaje del financiamiento a partidos políticos sea ocupado para actividades que fomenten la participación política de personas provenientes de pueblos originarios.

• Garantizar que los debates del IEEH cuenten con diversos mecanismos que permitan la participación de personas provenientes de pueblos originarios.

• Incorporar mecanismos de mediación para solucionar conflictos dentro de la comunidad, entre comunidades y entre la o las comunidades con otras instituciones u organismos.

• Incorporar un sistema que permita que todos los conflictos relacionados con los derechos político-electorales puedan ser atenidos por la misma autoridad judicial.

• Crear un espacio que sería una defensoría pública electoral donde se atiendan conflictos en el ámbito electoral dirigida a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

144. El informe advierte los resultados a los que se llegó a partir de dicho modelo de consulta. Concluye que hubo una alta aceptación en las propuestas de consulta, pues casi en su totalidad fueron aprobados por más del noventa por ciento (90 %) por las comunidades consultadas. Asimismo, incluye en el cuadernillo los comentarios expresados, divididos por tema y por municipio.

2.DERECHO DE ASOCIACIÓN

2.

ACAXOCHITLÁN

APAPAXTLA, EL CHICO
Para poder tener en nuestro municipio partidos políticos originarios.
Propuesta que se tome el porcentaje para participar 50% hombres y 50% mujeres para que haya igualdad.

EL TEJOCOTAL
Implementar otros derechos en igualdad de género de acuerdo a las capacidades. Realizar este procedimiento de forma transparente y entendible para todas las comunidades originales.

LA CUMBRE DE SANTA CATARINA
Buena propuesta de formar partidos políticos locales en las comunidades ya que tienen más conocimiento de las necesidades de nuestro pueblo.

LOS REYES
Que se respete el partido de los indígenas y que sea escuchado y no sea menospreciado por otro partido políticos.

NUEVO SAN JUAN
Que les den derecho de participación a los pueblos para ser candidatos que sea originario del pueblo.

PAREDONES
Tomar en cuenta una persona originaria local del mismo pueblo o comunidad que sea indígena.

SAN MIGUEL
Elegir un candidato para que hable la lengua indígena para poder representarnos.

SAN PEDRO TLACHICHILCO
Que se pueda dar apoyo económico al partido indígena que se crea para participar en elecciones ejerciendo los mismos derechos como los partidos existentes.

SANTA CATARINA
Que si nos gustaría que se integre un grupo de la misma comunidad pero que sea legítimos 100% originarios indígenas y que hablen la lengua náhuatl.

SANTIAGO TEPEPA
Respetar autonomía de la comunidad indígena y que se respete la autonomía de cada una.

TOXTLA
En nuestra comunidad tenemos también conocimiento como pueblos originarios de hidalgo.

YEMILA
pero que se baje la cantidad a todos los partidos políticos o que no haya propuestas para ninguno a ver si así participan sin dinero.

ZOTICTLA
Si está bien que nos tomen en cuenta y nos respeten para cualquier cargo y no ser manipulados es una manera de conocer cómo se mueve la política.

ALFAJAYUCAN

DECA
Es importante para defender sus derechos, pero también cumplir con sus obligaciones que llegue al poder y una persona bilingüe... **ilegible.**

EL DOYDHE
Tomar más en cuenta a la población indígena y que pueda formar parte de algún partido político y poder representar algún cargo publico

EL ESPIRÍTU
Y que realmente se respeten los acuerdos de los pueblos y para tal procedimiento no requiera tantos requisitos ya que la voz del pueblo tiene validez y debe respetarse

SAN LUCAS
Siempre y cuando la persona tenga ideas y principios.

SAN PABLO OXTOPIPA
Que los procedimientos sean iguales y con menos requisitos y que las actas de asamblea sea un requisito único.

SANTA MARÍA XIGUI
Si se puede cuando la persona indicada al puesto la persona compruebe su identidad.

YONTHE CHICO
Si porque realmente sea con un procedimiento culturalmente adecuado.

145. Al respecto, este Alto Tribunal ha sido enfático en señalar que para que una consulta sea acorde con el estándar constitucional y convencional,

debe responder a un proceso de diálogo real entre todas las partes involucradas, permitiendo a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.

146. Sin embargo, a la luz de lo precisado en el informe, este Pleno considera que esta etapa **no cumple con el estándar desarrollado por esta Suprema Corte.**

147. En primer lugar, se observa que hay una imposición de formalidades electorales. A partir de las constancias, no se advierte que las comunidades y población indígena y afromexicana hayan acordado como método de participación en la consulta a los cuadernillos. Por tanto, se puede presumir que este se estableció de manera unilateral por parte de la autoridad estatal.

148. Ahora, el propio método coarta la expresión de la participación de las personas indígenas y afromexicanas. El hecho de que únicamente el comité contara con el cuadernillo para plasmar las conclusiones de la reunión, genera incertidumbre respecto del proceso de deliberación de las y los asistentes. Esto es, no queda claro el trayecto decisorio que va desde la discusión del tema hasta las anotaciones en el cuadernillo.

149. En segundo lugar, el diseño del cuadernillo genera limitantes en la discusión del tema sujeto a consulta. El establecimiento de temas genéricos predispone el sentido del debate y al mismo tiempo, limita un pronunciamiento respecto al diseño normativo. Dichas consideraciones se agravan si se toma en cuenta que se fijó un formato de respuesta binaria frente a los temas sujetos a discusión. Respecto a este último punto, no pasa inadvertido el espacio dedicado a propuestas y comentarios. Sin embargo, se considera que ésta se encuentra predispuesta por el propio método de elección, al ser una cuestión adicional del diseño de participación.

150. En tercer lugar, de la información aportada por el propio Congreso se desprende que el cuadernillo no fue traducido en las lenguas indígenas habladas en Hidalgo, lo que resulta inadmisible si nos encontramos frente a una consulta dirigida justamente a personas indígenas. Además de que no puede pasar

inadvertido que todas las etapas previas están encausadas para llegar a esta, pues es ésta última la expresión de la opinión en el proceso de consulta, por excelencia.

151. No pasa inadvertida la presencia de intérpretes en las reuniones. Sin embargo, ello no subsana el hecho de que el principal medio de consulta no se encuentre disponible en lengua indígena. Además de que no obran constancias que acrediten fehacientemente ese carácter de intérpretes.

152. Además, el hecho de que en las demás fases se haya previsto aportar la información en lengua indígena no compensa el hecho de que en la fase de diálogo con la autoridad respecto al diseño normativo se haya omitido la traducción.

153. Así, a la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el método empleado no fue culturalmente adecuado y no permitió una verdadera participación de las comunidades y pueblos originarios y afromexicanos para aportar ideas respecto al diseño normativo.

154. **Fase de decisión.** Esta última fase consiste en la comunicación de resultados y entrega de dictamen.

155. Este Tribunal Pleno ha sostenido que, si bien por regla general los poderes legislativos deben hacer un esfuerzo de buena fe para incluir la totalidad de las propuestas hechas, lo cierto es que se reconoce la imposibilidad de que ello tenga una pretensión totalitaria, a partir de la composición multiétnica, plurilinguística y multicultural del pueblo mexicano. Las diversas cosmovisiones y normativa interna de los pueblos y comunidades originarios y afromexicanos hacen muy probable que existan propuestas que se contrapongan entre sí. En este sentido, se estimó que el ***principio de mayor consenso posible*** garantiza que no se imponga arbitrariamente la cosmovisión de uno de los pueblos o comunidades frente a las demás. Ello así, pues dicho principio implica que se debe incorporar el mayor número de propuestas en las que los diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas consultadas llegaron a un consenso.

156. De este modo, esta Suprema Corte consideró que, bajo ese estándar, es posible garantizar que la consulta a los pueblos y las comunidades originarias y afromexicanas sea efectiva y no se trate de un mero ejercicio simbólico.[30]

157. Conforme a las constancias, se advierte que la Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la Sexagésima Quinta Legislatura realizó una propuesta de redacción legislativa, estableciendo que se basó en los resultados de la consulta. Sin embargo, no existe evidencia alguna que permita dar cuenta de cuáles propuestas por los pueblos y comunidades indígenas fueron consideradas y cuáles no.

158. Ahora, el Congreso determina que dicha propuesta fue sometida a consideración del Comité Técnico Asesor de la Consulta para recibir observaciones y comentarios en diversas reuniones de trabajo, cuyo resultado derivó en la aprobación unánime de las y los integrantes presentes el día veintiocho de junio del año en curso. Sin embargo, no obra constancia alguna que permita dar cuenta de las reuniones que se llevaron a cabo, ni peor aún, de la misma propuesta aprobada.

159. Bajo este tenor, este Tribunal da cuenta que la iniciativa de la cual deriva el decreto impugnado es una presentada por diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura, sin que se pueda advertir que la misma resulta la misma de la propuesta aprobada por el Comité Técnico. A la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno se ve imposibilitado de sostener que el Decreto ahora impugnado derivó de una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

160. Asimismo, a partir de las constancias, este Alto Tribunal no advierte que los resultados de la consulta hubieren sido publicados como tal, y mucho menos en las diversas lenguas indígenas usadas que se usaron en las distintas versiones de la Convocatoria, lo que resulta contrario al artículo 19 de la Ley de Derechos y Cultura indígena para el Estado de Hidalgo.[31]

[30] Ver acción de inconstitucionalidad 113/2022 resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos.
[31] "Artículo 19. Los resultados de las consultas deberán difundirse con amplitud con su correspondiente traducción a en lengua indígena, en un plazo no mayor a noventa días naturales posteriores a la consulta."

161. Expuesto lo anterior, aunque esta Suprema Corte valore positivamente la voluntad de apertura al dialogo del Congreso Local apreciada a través de convocar y escuchar a los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas del Estado de Hidalgo, estima que no se llevó a cabo una consulta conforme al parámetro que ha establecido este Alto Tribunal; esto, por lo que hace a las tres últimas fases.

162. Si bien, las primeras dos fases de la consulta cumplieron con los estándares aplicables, lo cierto es que, **en las etapas de deliberación interna, diálogo y decisión** se actualizaron vicios que resultan trascendentales para que las personas y comunidades indígenas pudiesen emitir su opinión respecto a las medidas legislativas sujetas a consulta. Por tanto, lo que procede es **declarar la invalidez** del Decreto número 576 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el veintidós de agosto de dos mil veintitrés.

VI.2.5. Consulta previa en relación con la eliminación de Consejos municipales

163. El Partido Revolucionario Institucional reclama que no se llevó a cabo una consulta previa a personas y comunidades indígenas y afromexicanas respecto al Decreto número 578 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Afirma que la desaparición de los Consejos Municipales afecta de manera directa la organización y derechos políticos de los pueblos originarios pues algunos de los municipios en los que desaparecerán dichos Consejos son compuestos por población originaria casi en su totalidad.

164. Esta Suprema Corte considera que no asiste razón al partido accionante en torno a la necesidad de realizar una consulta previa sobre dicha medida legislativa. La desaparición de los Consejos Municipales no se traduce en una afectación directa y diferenciada en las personas y comunidades originarias y afromexicanas.

165. Como se ha mencionado, la consulta es garantía y expresión del derecho de autodeterminación del que gozan las comunidades originarias. Es una herramienta que reconoce el pluralismo, a partir de dar cuenta de las concep-

ciones y efectos diferenciados que una política pública o medida legislativa puede tener en el colectivo. En este sentido, obedece a la finalidad de poner sobre la mesa de debate político aquellos intereses de los grupos originarios que históricamente han sido marginados del debate público. Así, el requisito de consulta se activa como protección al grupo o comunidad originaria como colectivo político, y no así en lo individual –aunque la afectación a los derechos individuales de sus miembros puede activar la necesidad de consulta cuando configure o impacte también en clave colectiva–.

166. Esta Suprema Corte considera que siempre deben diferenciarse dos realidades. Por un lado, que las personas y comunidades indígenas forman parte del Estado Mexicano, por lo que innegablemente las decisiones del aparato estatal les afectarán, de una u otra forma, en tanto ciudadanos del Estado Mexicano. Y, por otro, el carácter político que, como colectivo, corresponde a los pueblos y comunidades indígenas y los derechos que, también en esa clave –colectiva– les corresponden y que no consisten en la suma ni superposición de los derechos de las personas que los integran, sino que tienen una entidad propia, como derechos colectivos, y un contenido comunitario y, en última instancia, de autodeterminación.

167. Pues bien, lo correspondiente a las autoridades y a los órganos electorales que participan en las elecciones bajo el sistema de partidos políticos está relacionado con los derechos político-electorales de las personas –indígenas o no– frente al Estado. Y en esa lógica, lo relativo a la desaparición, configuración o diseño de los órganos electorales no impacta, de manera diferenciada, en el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, a pesar de que en ciertos municipios la mayoría de población pertenezca a grupos originarios.[32]

[32] Véase Velázquez, Jeannette. El caso del "Municipio indígena" de Cherán: una mirada la luz del deber de garantía del derecho de autogobierno. Repensando la intervención jurisdiccional, FLACSO México, julio 2016.
En especial véanse las siguientes afirmaciones: En otras palabras, "... resulta necesario separar los procesos electorales estatales de aquellos políticos de las comunidades, debe procurarse ser claro en las determinaciones tomadas por la autoridad judicial, pues está en juego este carácter doble (de ciudadanos del Estado y la identidad comunitaria indígena)". Y es que "el tipo de asunto en donde entra en juego el núcleo esencial del derecho de autogobierno indígena, es donde la autoridad comunitaria es diferente a la estatal y, por ello, existe un doble estatuto político y normativo para sus miembros: el comunitario y el estatal."

168. No se trata, como sí aconteció con las modificaciones contenidas en el decreto 576 –que se analizó previamente–, de una modificación en el sistema de elección de las autoridades internas de las comunidades o de la transición de elecciones del sistema de partidos políticos a la elección de autoridades municipales bajo sistemas normativos internos. Se trata, en el caso, de la eliminación de órganos electorales con funciones en las elecciones estatales y, en esa medida, el diseño o configuración que llevó a cabo el legislador estatal no adquiere un tamiz relacionado con la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y tampoco impacta de manera diferenciada a los derechos individuales –político-electorales– de las personas indígenas.

169. Esta es la lógica argumentativa que se ha plasmado en diversos precedentes de esta Suprema Corte, tal como se estudió en el apartado relativo al parámetro de las consultas. A manera de recapitulación, se puede citar la **acción de inconstitucionalidad 90/2022** resuelta en sesión de treinta de enero de dos mil veintitrés, en donde se determinó que no era necesaria la consulta en materia indígena al analizar la constitucionalidad de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos electorales de la Ciudad de México. Se determinó que la reforma establecía una restructura organizacional del Instituto Electoral de la Ciudad de México sin prever prerrogativas o reglas especiales dirigidas a los pueblos indígenas.[33]

170. En el mismo sentido, en la **acción de institucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023,43/2023 y 47/2023** resuelta en sesión ocho de mayo de dos mil veintitrés, se determinó que no existía obligación para realizar una consulta previa en materia indígena. Ello así pues la Ley de Comunicación Social cuestionada regula la propaganda gubernamental bajo cualquier modalidad de comunicación social, sin guardar relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las comunidades indígenas.

[33] De dicha determinación se exceptuó el artículo 83, fracción II, inciso n) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, respecto del cual se declaró que si era necesario llevar a cabo la consulta indígena. Dicha disposición hacía referencia a la atribución de la Junta Administrativa del Instituto Electoral local para aprobar los proyectos de Programas Institucionales que formulen los Órganos Ejecutivos y Técnicos vinculados a la evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos

171. A la luz de lo anterior, para determinar si debió realizarse una consulta previa habrá que responder a la interrogante *¿la desaparición de los consejos municipales afecta de manera directa y diferenciada los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos*? O, dicho de otra manera, *¿la desaparición de los consejos municipales incide en los derechos de los pueblos y comunidades como colectivo de manera diferenciada frente al resto de la población*? La respuesta es en sentido negativo.

172. El reproche que deriva de la desaparición de los Consejos Municipales deviene de una percepción de afectación a la esfera individual de derechos político-electorales. Es decir, en todo caso, se trata de una vulneración en la esfera político-electoral de la persona indígena como integrante y parte activa del modelo electoral del aparato estatal.

173. Dicha afectación será de manera genérica para toda la población al tratarse de un rediseño institucional electoral. Esto es, la eliminación de los Consejos Municipales no sólo se realizará en aquellos municipios predominantemente indígenas, sino en todo el Estado. De ahí lo infundado de este argumento.

VI.2.6. Efectos de la invalidez por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas

174. Habiéndose precisado que el Decreto número 576 no cumple con el estándar de consulta previa determinado por esta Suprema Corte, en específico, en sus últimas tres fases, y que los Decretos 572 y 578 no se encontraban sujetos al requisito de consulta a personas y comunidades indígenas, este Tribunal Pleno procede a determinar los alcances de la vulneración del derecho a la consulta en el caso concreto.

175. El punto de partida es el criterio fijado en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.[34] En el precedente, esta Suprema Corte declaró la invalidez

[34] Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, fallada el primero de marzo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

del capítulo VI, denominado "De la educación indígena "de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el decreto número 208, encaminado a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena, sin que hubiera realizado una consulta previa.

176. Se fijó como criterio que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida respecto de legislación que no es exclusiva para estos grupos, el vicio en el procedimiento legislativo no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, sino sólo de determinados artículos. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a las comunidades y población indígena, la falta de consulta invalidará todo el ordenamiento.

177. Esto es, se tiene como criterio de este Alto Tribunal que deben ser sujetas a consulta todas aquellas disposiciones normativas que contengan regulación específica de personas y pueblos indígenas y afromexicanos, *o que impacten normativamente*, sin calificar si la disposición incide de manera positiva o negativa en dicho grupo.

178. Ahora bien, es necesario aclarar que dicho criterio no debe obedecer a un criterio textualista; pues ello puede provocar que se invaliden, injustificadamente, disposiciones simplemente por contener la palabra "indígena" o similares, sin que estas tengan un efectivo impacto normativo. O bien, que se declaren válidas aquellas disposiciones normativas que inciden de manera directa en las comunidades originarias y sus derechos pero que no contienen el término "indígena" o "vulnerable" en su redacción. De atender a dichos lineamientos textualistas o gramaticales, se desnaturalizaría el carácter instrumental de la consulta como garantía de derechos sustantivos de los pueblos y comunidades indígenas.

179. En el caso, se trata de un entramado de artículos reformados en el código electoral local que atienden la inclusión en el sistema electoral de las personas y comunidades indígenas, así como sus derechos político-electorales. Esto es, tienen que ser leídos en clave de un sistema normativo general por lo que no pueden ser analizados por partes. En consecuencia, lo conducente es **declarar la invalidez de todo el decreto.**

180. Ahora bien, los efectos deben ser diseñados de tal suerte que tomen en cuenta los costos y complejidades detrás de la consulta y no tengan un efecto para-

lizante en la maquinaria legislativa. Pues, se reitera, la consulta no es más que una herramienta para garantizar derechos sustantivos. Por ello, este Pleno determina que el procedimiento de consulta se reparará a partir de la fase de deliberativa.

181. Asimismo, este Tribunal es consciente de que la intención legislativa pretende cumplir e instrumentar medidas legislativas novedosas en el ámbito de la autodeterminación comunitaria. Por tanto, en aras de limitar el efecto *regresivo* de la eliminación, es procedente postergar la invalidez de la norma, en los términos que se precisarán en el apartado de efectos de esta sentencia, en tanto el Congreso cumple con su obligación de llevar a cabo las fases últimas de la consulta y vuelve a legislar.

VI.3. Consulta a personas con discapacidad

182. El Partido Verde ecologista de México cuestiona el artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual es del tenor siguiente:

"**Artículo 207.** ... **V.** Garantizar en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género."

183. Por otro lado, el partido político Movimiento Ciudadano reclama la falta de consulta a personas con discapacidad en relación con el artículo 66, fracción XIII, que dispone:

"**Artículo 66.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: ... XIII. Nombrar o remover a propuesta de la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral, a las Consejerías Electorales propietarias y suplentes ate los Consejos Distritales, por votación mayoritaria de las consejerías presentes; en la integración de los Consejos Distritales, el Consejo General otorgará preferencia a personas de grupos vulnerables que reúnan los requisitos correspondientes;"

184. Ahora, a pesar de que sólo el partido político Movimiento Ciudadano adujo la falta de consulta a personas con discapacidad, esta Suprema Corte considera que, en suplencia de la deficiencia de la queja, se debe advertir el mismo reclamo para la fracción V del artículo 207 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, impugnado por el Partido Verde Ecologista de México.

185. Para analizar ambas porciones normativas, primero se expondrá el parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad (VI.3.1) para posteriormente hacer el análisis de las disposiciones en concreto (VI.3.2).

VI.3.1. Parámetro de control constitucional y convencional sobre el derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad

186. El derecho de las personas con discapacidad de ser consultadas deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "la convención") que establece lo siguiente:

"4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

187. Como se ha señalado en la acción de inconstitucionalidad 68/2018,[35] este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado (i) con el modelo social de discapacidad, (ii) con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad. (iii) Adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.

188. Así, en primer lugar, el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las

[35] Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). El ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se les brinda–,[36] favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.

189. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etc. frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos.[37] Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

[36] Cfr. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1a. VI/2013 (10a.), Primera Sala, Décima época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 634, número de registro 2002520, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades."

[37] Palacios Agustina. "El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad" en *Igualdad y no discriminación: el reto de la diversidad*, editado por Caicedo Tapia Danilo y Porras Velasco Angélica, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Quito, 2010. página 390

190. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

191. Esto significa que la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad es una base fundamental del modelo social con enfoque de derechos humanos. Por lo tanto, la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades y asumir un modelo asistencialista o rehabilitador que no encuentra cabida en la Convención.

192. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a),[38] su derecho de igualdad (artículos 5[39] y 12 de la misma Convención,[40] entre otros) y su derecho a la parti-

[38] "**Artículo 3**
"**Principios generales**
"Los principios de la presente Convención serán: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;"
[39] "**Artículo 5**
"**Igualdad y no discriminación**
"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."
[40] "**Artículo 12**
"**Igual reconocimiento como persona ante la ley**
"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

cipación (artículo 3.c y artículo 29)[41] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

193. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político.[42] Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica,[43] lo cual resuena en su participación.

194. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es, en sí misma, una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

[41] "**Artículo 3**
"**Principios generales**
"Los principios de la presente Convención serán:
"...
"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;"
"**Artículo 29**
"**Participación en la vida política y pública**
"Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: ..."

[42] Del Águila, Luis Miguel. "La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector" en *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Pontificia Universidad Católica de Perú, 2015, páginas 70 y 71

[43] Palacios, Agustina. *Op. Cit.*, páginas 396, 397 y 398.

en la materia de discapacidad y, por lo tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva (como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

195. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político y c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia.[44]

196. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos fundamentales de las personas con discapacidad.[45] Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por lo tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños.

---

[44] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 11.

[45] Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CXLIV/2018 (10a.) Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 362, número de registro: 2018746, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación."

197. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad.[46] Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención.

198. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de diversos otros derechos. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, así como para fomentar la igualdad inclusiva. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.

199. Es por lo anterior que, si bien en el país no hay una reglamentación específica en la materia, eso no impide que se le reconozca y se materialice este derecho fundamental a las personas con discapacidad, pues, en atención al artículo 1o. constitucional, la consulta estrecha y la participación activa de este grupo de atención prioritaria es parte del parámetro de regularidad constitucional.

200. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las consultas se lleven a cabo, pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad.[47] Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.

[46] Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General num. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

[47] Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan en las personas con discapacidad.

201. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015,[48] ha determinado que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo que se actualiza frente a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

202. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiere a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la **acción de Inconstitucionalidad 212/2020**–,[49] la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016–,[50] o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

203. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4.3, es posible afirmar, como regla general, que existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas, que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad.[51] Ello

[48] Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las ministras Luna Ramos, Piña Hernández y el ministro Aguilar Morales votaron en contra.

[49] Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[50] Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

[51] Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) ... Op. Cit.*, párrafo 15:

"15. ... Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. ..."

incluye –como se desprende de la literalidad del artículo– cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.

204. Por lo anterior, las "cuestiones relacionadas" no deben entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad. Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo tercero, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales.[52]

205. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad no es el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones–, sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

206. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

207. Ahora bien, partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,[53] el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que en los casos de leyes que no

[52] Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) ... Op. Cit.*, párrafo 19.

[53] Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las ministras y ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

208. Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que, en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general, se deberán invalidar las normas que les atañe, pero sin alcanzar a invalidar todo el cuerpo normativo. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos en situación de vulnerabilidad, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.[54]

209. Ahora, en cuanto a los elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a las personas con discapacidad, en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,[55] esta Suprema Corte ha señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:

210. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad– este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redunda en mejores resultados para esos procesos decisorios. En ese sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia para la decisión final.[56]

[54] Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 176/2020, 179/2020, 214/2020 y 186/2020, por mencionar algunos.
[55] Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.
[56] Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)* ... *Op. Cit.*, párrafo 28.

211. Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos de decisión. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

VI.3.2. Análisis del caso concreto

212. Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad, corresponde al Tribunal Pleno examinar la norma impugnada a la luz de los estándares fijados en el apartado anterior.

213. Concretamente, para determinar si en el presente caso el Congreso del Estado de Hidalgo incumplió con su obligación de consultar a las personas, es necesario notar que del informe de la autoridad legislativa se desprende que no se llevó a cabo un proceso de consulta, por lo que bastará confirmar con que la norma impugnada incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad para determinar su invalidez.

214. En primer lugar, respecto a la fracción XIII del artículo 66 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, este Tribunal Pleno considera que el argumento de Movimiento Ciudadano es **infundado,** pues esta norma no incide en los derechos o intereses de las personas con discapacidad y, por lo tanto, no era necesaria su consulta.

215. Y ello es así porque la porción "preferencia a personas de grupos vulnerables" no implica de forma particular al grupo integrado por personas con discapacidad, sino que es una designación nominativa que puede comprender otros grupos históricamente discriminados o excluidos.

216. En ese sentido, no puede extraerse de dicha porción normativa la obligación de consultar a las personas con discapacidad, pues ello implicaría hacer una lectura textualista de la norma al invitar a entender que cuando se menciona "grupos vulnerables" ello implica activar la garantía de consulta automáticamente. Esta lógica incluso resultaría contraria a lo que buscan las normas que regulan las consultas, pues lo que buscan es tutelar de manera efectiva la participación

de personas pertenecientes a estos grupos en normas que afectan su esfera de derechos.

217. En ese sentido, queda preguntarnos si la norma contenida en la fracción V del artículo 207 del código electoral del Estado de Hidalgo sí afecta los derechos o intereses de las personas con discapacidad, lo que detonaría la necesidad de consulta.

218. Pues bien, este Alto Tribunal llega a la conclusión de que dicha norma sí tiene incidencia en los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Y no sólo porque se haga mención expresa de este grupo en el texto del precepto, sino porque se regula la forma en que participaran las personas que pertenecen a este grupo para acceder a cargos públicos, específicamente en el caso de las fórmulas de diputaciones por el principio de representación proporcional.

219. En ese sentido, es claro que la norma impugnada por el PVEM sí afecta el derecho a acceder a los cargos de representación popular en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad y, en consecuencia, detona la obligación del órgano legislativo de llevar a cabo una consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

220. Como se expuso en párrafos precedentes, de las pruebas que obran en autos no se advierte que el congreso del Estado de Hidalgo haya llevado una consulta en estos términos y conforme al parámetro expuesto en esta sentencia, por lo que debe declararse la **invalidez** total del Decreto 573.

221. Los efectos de la invalidez declarada, así como de la consulta a realizar, se detallarán en el considerando séptimo, relativo a los efectos, de esta ejecutoria.

VI.4. Eliminación de Consejos Municipales

222. La reforma que ahora se controvierte implicó la desaparición de los Consejos Municipales y la consecuente transferencia de algunas de sus facultades a los Consejos Distritales, ambos órganos del instituto electoral del estado. Esencialmente, los partidos accionantes se duelen de que con la desaparición referida se afecta el desarrollo electoral, vulnerando los principios aplicables al mismo.

223. A juicio de este Tribunal Pleno, son **infundados** los conceptos de invalidez hechos valer. A efecto de demostrar lo anterior, lo conducente es mencionar los precedentes en los que esta Suprema Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno a la desaparición de órganos que forman parte de los institutos electorales, para posteriormente aplicarlo al caso en concreto.

224. Es criterio de esta Suprema Corte que las entidades federativas tienen libertad de configuración para legislar sobre la organización interna de los institutos electorales locales y la forma en que deben desarrollar sus actividades.

225. En la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017 , resuelta en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, este Pleno sostuvo que el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Federal dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales; que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; que el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales; y que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

226. También dispone que el Instituto Nacional Electoral contará con un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

227. Asimismo, se dijo que el diverso 116, fracción IV (aplicable a la Ciudad de México en virtud de lo que dispone el artículo 122, apartado A, Base IX), de

la propia Norma Fundamental establece que las constituciones y leyes en la materia de los Estados deben garantizar, en lo que ahora importa, que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades respectivas, se realice con observancia a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones.

228. Se sostuvo que es necesario tener presente lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 98 establece que los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; que gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esa Ley, las constituciones y leyes locales; así como que serán profesionales en su desempeño; y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Por su parte, el primer párrafo del diverso 99 ordena que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

229. Derivado de lo anterior, se consideró que, de lo que ordena la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que constituyen el sistema electoral que rige a nivel federal y local, no se advierte la existencia de disposiciones que ordenen la forma en la que los organismos públicos locales deben desarrollar sus atribuciones, es decir, ese marco constitucional y legal fija la naturaleza de dichos organismos y los principios que rigen su función y, en cuanto a su integración sólo en el artículo 99 de la Ley General se especifica que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, por el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal quienes concurrirán a las sesiones con sólo derecho a voz.

230. Lo anterior significa –se dijo– que cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente, pero sobre todo, queda en el Congreso de la entidad la decisión de

distribuir la existencia de comisiones para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo, sin que ello signifique violación a los principios de autonomía e independencia que le son propios, pues la distribución de las labores en comisiones, no implica desconocer que el Consejo Estatal es el órgano de dirección superior, en quien recae como su nombre lo indica, el ejercicio de las atribuciones fundamentales del organismo.

231. De esta forma, se concluye que la creación de diversas comisiones y la enumeración de sus atribuciones, así como la desaparición de ciertos órganos para que sus funciones sean llevadas a cabo por otros órganos, no podía derivar en un vicio de constitucionalidad, pues con independencia de las desventajas organizacionales que en cada caso pudiera actualizarse, queda a la libre configuración de los Estados su creación en legislación sin que exista principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza, en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral.

232. En esta línea de ideas, recientemente este Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 157/ 2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020** en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, este Alto Tribunal se pronunció respeto a la validez de la desaparición de los Consejos, Juntas y Vocalías Municipales del Estado de Tabasco.

233. Atendiendo a la línea de precedentes de este Pleno, se determinó que la desaparición de dichos órganos no invade el ámbito normativo exclusivo de la Federación ni tampoco se encuentra condicionado materialmente por la reglamentación constitucional y general. Por tanto, es un producto de libertad de configuración del órgano legislador estatal para regular la distribución orgánica y de las facultades de cada uno de los órganos que conformen el instituto local electoral.

234. Bajo esta línea conductora, señala que la desaparición de los órganos no vulnera los principios que rigen la materia electoral. No entraña una contravención al principio de legalidad, pues el hecho de que algunas facultades de los referidos órganos municipales hayan sido transferidas a los Consejos Distritales no afecta la garantía formal de que éstos últimos actuarán en apego a las disposiciones que les fueron conferidas en la ley electoral.

235. Se argumentó que tampoco se genera una violación al principio de imparcialidad, pues el hecho de que los Consejos Distritales asuman facultades de los Consejos Municipales no se traduce en que aquellos Distritales estarán más propensos a la comisión de irregularidades que generen ventaja indebida a alguna de las personas que van a participar en el proceso electoral.

236. Por lo que hace al principio de objetividad, se dijo, que los Consejos Distritales actuarán conforme a normas y mecanismos diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

237. Con relación al principio de certeza se advierte que tampoco se vulnera, puesto que los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas, previstas en la Ley electoral del estado, de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conocerían las reglas a que su actuación estará sujeta. Finalmente, la reforma impugnada respeta el principio de certeza, pues los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas previstas en la ley, de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conocen las reglas a que su actuación estará sujeta.

238. Por otro lado, concluyó que la desaparición de los órganos municipales no implica la vulneración al principio de progresividad pues no limita ningún derecho político electoral de la ciudadanía. Y se enfatizó en que las desventajas organizacionales que la desaparición de los órganos municipales pudiera acarrear constituye una cuestión de eficiencia que corresponde valorar a la legislatura local en el ámbito de su autonomía, en la medida en que el diseño respeta los principios rectores de la función estatal.

239. Por ejemplo, se dijo, no pasa inadvertido que la consecuencia natural de desaparecen los órganos municipales es que, para algunas casillas, el traslado de la paquetería electoral será más largo pues los Consejos Distritales únicamente se encuentran en ciertas cabeceras municipales. Sin embargo, califica a este problema como enteramente fáctico. La distancia no es un factor que pueda provocar, desde un análisis abstracto de la norma, su declaración de invalidez por las posibles situaciones que puedan surgir.

240. Pues bien, tal como se puede advertir, este último precedente resulta enteramente aplicable al caso en concreto, pues se trata, precisamente, de la desaparición de los Consejos Municipales en el estado de Hidalgo.

241. La constitución local en su artículo 24, fracción III, establece, en lo que interesa, que la organización de las elecciones estatales y municipales es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo y de carácter permanente denominado Instituto Estatal Electoral; que, en el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. Asimismo, establece que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, en los términos que señale la ley.

242. Por último, el artículo 46 del Código Electoral Local establece que la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público de carácter permanente denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

243. A partir de lo anterior, al igual que en el precedente, se puede concluir que la legislatura local goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente, pero, sobre todo, que queda en el Congreso de la Entidad la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto electoral a efecto del correcto desarrollo de la función electoral a cargo del órgano.

244. Ahora, procedemos a estudiar si se viola alguno de los principios que rigen la materia electoral para el caso en concreto.

245. El principio de legalidad entraña la garantía formal para que las y los ciudadanos, así como las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones establecidas en la ley, de tal manera desplieguen conductas arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

246. Por cuanto hace al principio de objetividad, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

247. El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

248. En este tenor, damos cuenta que a la luz del Decreto 578, las facultades de los Consejos Municipales le fueron transferidas a los Consejos Distritales, ya sea porque estos últimos quedan como el único órgano encargado en el precepto normativo o porque expresamente le fueron cedidas. Esto es, la nueva configuración de las atribuciones de los Consejos Distritales está previstas en el Código Electoral del Estado de Hidalgo.

249. De ahí que no se vulneren los principios de legalidad y certeza. Las facultades del Consejos Distritales derivan de la propia ley, de modo tal que no se encuentran en aptitud de emitir conductas caprichosas o arbitrarias; y todas las personas participantes en el proceso electoral conocen las reglas a que su actuación está sujeta. Por otro lado, tampoco se vulneran los principios de imparcialidad, objetividad ni progresividad por los mismos motivos señalados en el precedente citado.

250. Ahora, al igual que en el precedente previamente citado, los partidos accionantes se duelen de que las modificaciones del diseño institucional electoral entorpecen el propio sistema. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional señala que "el traspaso de facultades al Consejo Distrital hará que éstos se encuentren rebasados formal y materialmente para hacerse de las labores correspondientes". Asimismo, se duele de "la falta de certeza en cuanto a la cadena de custodia en la entrega de paquetes electorales a los Consejos Distritales".

251. En este sentido, resulta replicable la línea argumentativa expresada en la acción de inconstitucionalidad de referencia, a saber, la desaparición de los

Consejos, a pesar de las desventajas organizacionales que en su caso pudiera acarrear, constituye una cuestión de eficiencia que corresponde valorar a la legislatura local en el ámbito de su autonomía, sin que exista principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral, como aquí ocurre.

252. En estas condiciones, esta Suprema Corte concluye que lo procedente es **reconocer la validez** del sistema normativo reformado mediante el Decreto 578, que desaparece los consejos municipales y transfiere sus atribuciones a los consejos distritales.

VI.5. Convenios en candidaturas comunes

253. El Partido Acción Nacional cuestiona la regularidad constitucional del artículo 38 Bis del Código Electoral local, el cual define "candidatura común" y establece las bases para que los partidos políticos participen en el proceso, conforme a lo siguiente:

"**Artículo 38 Bis.** La candidatura común es la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, fórmulas o planillas, cumpliendo los requisitos de este Código; por lo tanto, en el caso de que exista coalición los partidos políticos que participen en la misma no podrán postular candidaturas comunes.

"...

"Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, de acuerdo con lo siguiente:

"...

"II. Tratándose de la elección de diputaciones y ayuntamientos, los partidos políticos podrán postular candidaturas comunes en aquellos distritos y municipios que así lo determinen.

"[El convenio de candidatura común deberá contener:]

"a. ...

"b. Emblema común de los partidos que la conforman.

"(c-d)

"e. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de campaña, sujetándose a los límites de los topes de gastos establecidos y también los porcentajes que cada partido destinará de tiempos en radio y televisión a la candidatura común;

"f. Determinar para las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos, el partido político al que pertenecerán los candidatos en caso de resultar elector, y

"g. La forma en que se distribuirán los votos obtenidos por los partidos políticos participantes en la candidatura común.

"...

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante la autoridad electoral.

"...

"Los partidos que apoyen candidaturas comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas Directivas de Casilla." (El énfasis es propio para resaltar las porciones normativas efectivamente impugnadas).

254. El partido accionante considera que este precepto viola el contenido de los artículos 1o., 4o., 35, 39, 40 y 41 de la Constitución Federal. Refiere que la fracción segunda del artículo 38 Bis no estableció un límite para las candida-

turas comunes de diputados y ayuntamientos, ya que de lo contrario podría transformarse en un mecanismo que genere inequidad en la contienda.

255. Por otro lado, argumenta que el inciso b) el cual permite que exista un solo emblema para los partidos que participen en candidatura común, es inconstitucional porque viola la equidad en la contienda y no permite distinguir cuál es la voluntad del elector respecto de por cual partido político decidió votar.

256. Asimismo, sostiene la invalidez del inciso g), pues considera que autoriza la transferencia de votos, lo cual también afecta el principio de equidad en la contienda y los principios de voto universal, libre y secreto, directo, personal e intransferible. Lo mismo sostiene respecto del párrafo noveno.

257. Considera que estas normas tienen como resultado permitir que un partido político que no obtuvo la suficiente fuerza electoral en los procesos electivos, al asociarse mediante tal figura, pueda conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana obteniendo un porcentaje de votación que la ciudadanía no le confirió, lo cual genera una afectación al principio de elecciones auténticas.

258. Este Tribunal Pleno considera los conceptos de invalidez hechos valer son **infundados,** por lo que debe reconocerse la validez del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, por las razones que se exponen a continuación.

259. Antes de continuar con el estudio sustantivo de las disposiciones, es necesario notar que el partido accionante también se duele de que no se llevó a cabo una consulta previa a personas y comunidades indígenas y afromexicanas respecto al Decreto 572 por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Establece que las candidaturas comunes contienen aspectos que impactan a las comunidades indígenas del estado.

260. Al respecto, esta Suprema Corte determina que **no asiste la razón** al partido accionante en torno a la necesidad de realizar una consulta previa a las personas y comunidades indígenas y afromexicanas. La previsión de candidatu-

ras comunes en el proceso electoral no se traduce en una afectación directa y diferenciada en las personas y comunidades originarias y afromexicanas.

261. Ello se explica a partir de dar cuenta que la normativa en comento no fue impugnada a partir de reclamar una afectación en los derechos de las comunidades indígenas y no se encuentra dirigida a incidir en los sistemas normativos internos. En su lugar, la reforma se limita a incidir en el diseño de las fórmulas del proceso electoral.

262. Así, cualquier posible afectación se realiza dentro del sistema de partidos –en el cual pueden voluntariamente participar las personas indígenas y afromexicanas–, por tanto, las normas reclamadas incidirán igualmente para todas las personas, con independencia de si pertenecen a un pueblo o comunidad indígena o afromexicana.

263. Por estas razones, esta Suprema Corte considera que no era necesaria la consulta respecto a este punto y pasa a analizar los argumentos de fondo expuestos por el PAN. Primero se comenzará por exponer el parámetro de regularidad.

264. En lo que interesa, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores; la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determina las formas específicas en que pueden intervenir en los procesos electorales, así como los derechos, obligaciones y prerrogativas que les correspondan.

265. Por su parte, el diverso artículo 116, fracción IV, de la CPEUM señala los distintos elementos que deben contener y garantizar las constituciones y las leyes electorales estatales, las cuales tendrán que observar las bases establecidas en la propia Constitución, así con las leyes generales en la materia.

266. Finalmente, el artículo 73, fracción XXIX-U, establece que el Congreso de la Unión es competente para expedir las leyes generales que distribuyan competencia entre la Federación y los estados, entre otros aspectos, en materia de partidos políticos.

267. Ahora, hay que destacar que el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece que las entidades federativas se encuentran facultadas para establecer, dentro de sus constituciones locales, otras formas de participación o asociación distintas a los frentes, coaliciones y fusiones, para que los partidos políticos puedan postular candidatos.[57]

268. Conforme con lo anterior, el artículo 24 de la Constitución del Estado de Hidalgo determina, en lo que interesa ahora, que, para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, al igual que la de los ayuntamientos, podrán participar los partidos políticos nacionales y estatales, por sí mismos, en coaliciones o en candidaturas comunes, así como los candidatos independientes.

269. En congruencia con lo anterior, el artículo 37 del Código Electoral del Estado de Hidalgo prevé que los partidos políticos acreditados ante el Instituto Estatal Electoral podrán participar en los procesos electorales locales en tres modalidades: por sí mismos, a través de candidaturas comunes o en coalición. Por otro lado, el artículo 38 Bis establece que en los procesos electorales los partidos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas o planillas por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos en los términos establecidos por la LGPP y el código electoral local.

270. En su doctrina jurisprudencial, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos precedentes –como la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014;[58] así como la acción de inconstitucionalidad 54/2017 y sus acumuladas 55/2017 y 77/2017–[59] que si

[57] "Artículo 85.
"...
"5- Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos."
[58] Acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas, resuelta por el Pleno el veintitrés de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando octavo. El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión.
[59] Acción de inconstitucionalidad 54/2017 y sus acumuladas 55/2017 y 77/2017, resuelta por el Pleno el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez

bien las entidades federativas tienen vedada su competencia para regular cualquier aspecto de las coaliciones, lo cierto es que está permitido que regulen lo atinente a las alianzas partidarias o candidaturas comunes en las que se prevea que dos o más partidos políticos postulen a una misma persona candidata que participará en elecciones a través de un mismo emblema y colores, y cuya distribución de votos se hará a través de un convenio que será aprobado y publicado por el Instituto Electoral local.[60]

271. En ese sentido, en esos precedentes se ha afirmado que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de alianzas partidarias y candidaturas comunes, así como la forma de cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del congreso local; en aras de respetar el artículo 116 de la Constitución Federal y los principios de certeza y de libertad de sufragio.

272. Ahora bien, en la línea de precedentes referida, esta Suprema Corte también ha puntualizado que aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones, dicha facultad no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto a reconocer la validez de diversos preceptos de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí que contemplaban la figura de la "*alianza partidaria*". Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.

[60] Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, donde señaló que de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos –que sirve de parámetro de constitucionalidad– las entidades federativas tienen facultades para establecer "otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos".

273. De acuerdo con la normativa anteriormente referida, si bien las entidades federativas se encuentran facultadas para regular los procesos electivos y las formas de participación de los partidos políticos, lo cierto es que tienen que ser consistentes con que la votación que se emita en favor de un partido político debe permitir desprender su verdadera fuerza representativa. Lo anterior en el entendido de que la fuerza representativa permite el acceso a diversas prerrogativas que sólo se justifican en la medida en que un partido político logra alcanzar un umbral determinado de votación y representación.

274. Asimismo, la regulación de formas de asociación política de los partidos políticos debe ser congruente con las características que el voto debe de tener en un sistema democrático y representativo, sin que el ejercicio de la libertad de configuración de las legislaturas estatales pueda generar una afectación a los preceptos constitucionales y legales referidos.

275. Como se apuntó con antelación, a juicio del partido político accionante el artículo 38 Bis, en sus porciones impugnadas, resulta contrario a la Constitución Federal pues, en su concepto, contraviene los principios de equidad y certeza que deben regir en la materia.

276. Asimismo, manifiesta que las normas son contrarias a los principios universales del sufragio y que resultan violatorias de la prohibición de transferir o distribuir votos.

277. Como se adelantaba, este Tribunal Pleno considera que conforme a los múltiples precedentes que se han emitido, los conceptos de invalidez planteados son **infundados,** pues el sistema normativo analizado es coherente con la libertad de configuración legislativa que permite a las entidades federativas implementar mecanismos alternativos de participación política, como las candidaturas comunes y las alianzas partidarias.

278. En las acciones de inconstitucionalidad 59/2014[61] y 17/2015 y su acumulada 18/2015[62] y en la acción de inconstitucionalidad 69/2016 y sus acumuladas

[61] Resuelta por el Tribunal Pleno el 23 de septiembre de 2014, por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar

71/2015 y 73/2015[63] esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de otras formas de participación política como las candidaturas comunes y de disposiciones relacionadas con el convenio de cómputo de votos, similares a las que aquí se impugnan.

279. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 59/2014, se reconoció la constitucionalidad del artículo 176, párrafo cuarto, de la legislación electoral del Estado de Baja California Sur,[64] en el que se estableció la reglamentación de las candidaturas comunes, el mandato de prever un emblema común y la distribución de los votos a partir de un convenio entre los partidos políticos postulantes.

280. En aquel caso, los partidos accionantes argumentaron que esa forma de distribución de votos por medio del convenio constituía una transferencia ilegal de votos, lo cual fue desestimado por el Pleno de este Alto Tribunal.

Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión.

[62] Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
"Artículo 176 El consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.
"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.
"Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.
"**Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Instituto.**"

[63] Resueltas en sesión de 30 de noviembre de 2015.

[64] **Artículo 176 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.** "El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.
"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.
"Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.
"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Instituto.
"En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

281. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada 18/2015, el Tribunal Pleno analizó la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango[65] en el que se estableció que uno de los requisitos del convenio de la candidatura común es la forma en que se distribuirán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura para efectos de la conservación del registro y otorgamiento de financiamiento, de manera que en la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos postulantes, por lo que los votos se computarán a favor de la candidatura en común, distribuyéndose porcentualmente a los institutos políticos conforme al convenio en cuestión.

282. En esta ocasión, el concepto de invalidez esencial de los accionantes giró en torno a que se violentaban los principios de certeza jurídica y libre sufragio, lo que producía un fraude a ley y abuso de derecho, pues los votos a favor de una candidatura común no se distribuirían conforme a la voluntad del electorado, sino de acuerdo con establecidos en un convenio hecho previamente por los partidos políticos. Consideraron que esta situación les beneficiaría en lugar de la decisión de los votantes.

283. El Tribunal Pleno, en ese precedente, determinó que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos quedaba bajo el amparo de la libre configuración legislativa del congreso local.

284. De la misma forma, en la diversa acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015,[66] esta Suprema Corte reconoció

[65] **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.**
"**Artículo 32 BIS** ...
"3. El convenio de candidatura común deberá contener: ...
"V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y ..."
"**Artículo 32 QUÁTER.** ...
"4. Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.
"5. En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."
[66] Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, resuelta por el Pleno el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz

la constitucionalidad de los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V, y 138, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.[67]

285. En ese asunto, esta Suprema Corte determinó que este tipo de candidaturas comunes se enmarcan en el ejercicio de libertad de configuración legislativa que corresponde a las entidades federativas, por lo que no violan los preceptos constitucionales.

286. Es decir, el hecho de que los partidos políticos compitan por medio de una candidatura común, en cuyo convenio se acuerde que aparecerán con emblema común y el color o los colores con los que participen, pero sobre todo que en dicho convenio se establezca la forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos que postulan la candidatura común no resulta inconstitucional, ya que se entiende que se respeta la decisión del electorado, quien

---

Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

[67] Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
"Artículo 130. Los partidos políticos podrán constituir: ...
"II. Candidaturas Comunes entre dos o más partidos políticos, con relación a un mismo candidato, para determinado tipo de elección y usando un emblema común, y ..."
"Artículo 137. Los partidos Políticos deberán suscribir un convenio de candidatura común el cual deberá contener: ...
"II. Emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que se participe; ...
"V. La forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público; ..."
"Artículo 138. El Consejo General del Instituto dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud del registro del convenio común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.
"...
"Los votos que se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.
"En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

no vota por un partido identificado individualmente, sino por la referida candidatura común; así, el electorado se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubieran celebrado los partidos políticos postulantes, lo que desde luego garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral pero sobre todo, implica respeto al voto de la ciudadanía, ya que la forma en la que los partidos en candidatura común aparecen en la boleta, demuestra que votan por un candidato que no sólo es postulado por un instituto político sino que se respeta la decisión ciudadana.[68]

287. Ahora, de una lectura del artículo 38 Bis impugnado, se desprenden los siguientes elementos:

• Establece que la candidatura común es la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, fórmulas o planillas, cumpliendo los requisitos del código electoral de la entidad.

• En el caso de que exista coalición, los partidos políticos que participen en la misma no podrán postular candidaturas comunes.

• En los procesos electorales, los partidos tienen derecho a postular candidatos, fórmulas o planillas por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos en los términos establecidos en la LGPP y el código electoral local.

• Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

• Los partidos políticos tienen derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos.

• Tratándose de la elección de diputaciones y ayuntamientos, los partidos políticos podrán postular candidaturas comunes en aquellos distritos y municipios que así lo determinen.

[68] Véase el engrose de la acción de inconstitucionalidad 145/2023 y su acumulada 151/2023, resuelta en sesión de 31 de octubre de 2023. En específico, el párrafo 80 de dicha ejecutoria.

• El convenio de candidatura común debe contener el nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate; emblema común de los partidos que la conforman; cuando se trate de un candidato común a diputado local o integrante de los ayuntamientos, los partidos postulantes deben señalar a qué grupo legislativo o edilicio se integrarán; la solicitud de registro de candidaturas comunes, que debe contener determinados datos generales;[69] indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de campaña, sujetándose a los límites de los topes de gastos establecidos y también los porcentajes que cada partido destinará de tiempos en radio y televisión a la candidatura común; la determinación, para las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos, del partido político al que pertenecerán los candidatos en caso de resultar electos, y la forma en que se distribuirán los votos obtenidos por los partidos políticos participantes en la candidatura común.

• El convenio de candidatura común se debe de acompañar con lo siguiente: el compromiso por escrito de que los partidos políticos postulantes del candidato común entregarán en tiempo y forma al Instituto su plataforma electoral por cada uno de ellos y las actas que acrediten que los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda.

• El Consejo General, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, debe resolver lo conducente sobre su procedencia y publicar su acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.

• Los partidos políticos nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro.

[69] Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; domicilio y tiempo de residencia en el mismo, mínimo de dos años para Ayuntamiento, tres para Diputaciones y cinco años para Gubernatura; requisito que deberá acreditarse con escrito bajo protesta de decir verdad acompañado de copia de credencial de elector y copia de comprobante de domicilio, sin que el Instituto Estatal Electoral por medio de sus Consejos General o Distritales pueda solicitar constancia de radicación; ocupación; clave de la credencial para votar; cargo para el que se les postule y el consentimiento expreso del candidato o los candidatos.

• Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante la autoridad electoral.

• Cada partido es responsable de entregar su informe, en el que se señalen los gastos de campaña realizados. Pueden participar en la elección consecutiva las y los diputados locales, así como las personas integrantes de los ayuntamientos electas bajo esta figura, siempre y cuando la postulación la realice el mismo partido o cualquiera de los partidos que lo hayan postulado.

• Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidaturas comunes mantienen su autonomía y son responsables de sus actos.

• Los partidos que apoyen candidaturas comunes conservan cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas Directivas de Casilla.

288. Con base en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre esta temática,[70] se considera que no existe vicio de constitucionalidad alguno de la norma reclamada: primero, porque bajo el principio de libertad de configuración se permite que los Estados de la República regulen la figura de candidaturas comunes y lo hagan a través de convenios aprobados por los órganos electorales locales; segundo, debido a que tampoco se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral al amparar esa libertad de configuración la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes y que tengan un emblema común, y tercero, dado que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los

[70] Véanse, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 59/2014 y 17/2015 y su acumulada. Así mismo, véase la acción de inconstitucionalidad 145/2023 y su acumulada 151/2023, resuelta en sesión de 31 de octubre de 2023.

partidos políticos y su representatividad en el Congreso, al tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en un convenio previo.

289. En efecto, el sistema normativo no atenta contra la certeza en materia electoral ni viola los principios del voto, pues si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

290. De esta forma, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubieran celebrado y que el Instituto Electoral local hubiera aprobado y publicado en el periódico oficial local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

291. En ese sentido, se observa que el contenido del artículo 38 Bis impugnado se enmarca dentro del ejercicio de la libertad de configuración del Estado de Hidalgo y no viola precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubieran celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

292. Adicionalmente, los convenios de distribución de votos **no vulneran el derecho de sufragio libre e intransferible ni se trata de una permisión fraudulenta** para evadir la obligación de obtener un umbral mínimo de votación para mantener el registro como partido ni para acceder a financiación pública, pues como se ha sostenido previamente, la ciudadanía está en posibilidades de advertir previa y oportunamente que una persona es postulada como candidata por varios partidos a través de una "*candidatura común*", por lo que si la ciudadanía decide votarla, lo hace con todo conocimiento de esta modalidad, de ahí que no se rompe con los principios del sufragio.

293. En relación con lo anterior, el **sistema de candidatura común no genera inequidad** en la contienda ni da una ventaja indebida a los partidos que participan postulando candidaturas en forma individual, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad.

294. En este caso, es importante destacar que el legislador de Hidalgo no afectó los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral, pues precisó los alcances de los respectivos convenios, que respetan la voluntad del electorado en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos, pues es necesario presentar un convenio previo y público. Además, el propio legislador, previó, en el último párrafo del artículo 38 Bis, que los partidos que apoyen candidaturas comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas directivas de casilla, lo que funciona como una salvaguarda adicional a estos principios.

295. En ese sentido, este Alto Tribunal **reconoce la validez** del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

VII. EFECTOS

296. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal,[71]

[71] **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** "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 de la Ley Reglamentaria. "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."
Artículo 45 de la Ley Reglamentaria. "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."

las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

297. En relación con el **Decreto 576,** se declara su **invalidez** por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos adecuada a los parámetros fijados por esta Suprema Corte.

298. Así, este Alto Tribunal determina que la **postergación** de los efectos de **invalidez respecto de este Decreto** –con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente hasta que concluya el proceso electoral 2023-2024 en la entidad– son los que mejor protegen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues se adicionan con los efectos vinculatorios precisados a continuación.

299. Se **vincula** al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo para que, a partir de la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicana **a partir de la fase deliberativa,** bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

300. Sobre el plazo concedido, esta Tribunal Pleno considera que es adecuado, especialmente si se toma en cuenta que el poder legislativo local sólo tendrá que llevar a cabo las últimas fases del proceso de consulta, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

301. Además, se considera que la continuidad de la aplicación de la normativa electoral para comunidades y personas indígenas y afromexicanas les permitirá juzgar desde una perspectiva práctica los cambios normativos que serán sujetos a consulta. Adicionalmente, con la normativa se reconoce una mejor posición de las personas y comunidades indígenas frente al ordenamiento jurídico a partir de una regulación de sus derechos políticos-electorales, en comparación con la inexistencia de una normativa que prevea dichos derechos diferenciados.

302. Por otro lado, se declara la **invalidez** del **Decreto 573,** por incumplimiento a la consulta a personas con discapacidad. Esta declaratoria surtirá sus efectos

en el mismo plazo, es decir, después de que concluya el proceso electoral ordinario 2023-2024 en el Estado de Hidalgo, pues la implementación de la acción afirmativa ahí prevista tiene impacto directo en la postulación y designación de candidaturas para otros grupos minoritarios, por lo que, la determinación que maximiza el principio de certeza es la **postergación** de los efectos de invalidez.

303. Ahora bien, se **vincula** al Congreso del Estado de Hidalgo para que, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia, lleve a cabo la consulta a personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta determinación. Ello en el entendido de que la consulta no debe limitarse al artículo declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en el código electoral para el Estado de Hidalgo, susceptible de afectar sus derechos.

304. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, el Congreso local pueda legislar en relación con el precepto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto indispensable de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

305. Finalmente, se reconoce la **validez** del Decreto 578, en cuanto al sistema normativo relativo a la eliminación de los consejos municipales, y del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado mediante Decreto 572.

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los DECRETOS NÚMS. 573 y 576, por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** del DECRETO NÚM. 578, en cuanto a la eliminación de los consejos municipales, publicado en el Periódico Oficial de

dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado mediante el DECRETO NÚM. 572, publicado en la fecha referida en dicho medio de difusión oficial, por las razones señaladas en el apartado VI de esta ejecutoria.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez de los referidos DECRETOS NÚMS. 573 y 576 surtirá sus **efectos** una vez que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Hidalgo, tal como se precisa en el apartado VII de esta determinación.

QUINTO.—Se **vincula** al Congreso del referido Estado para que, dentro del plazo referido en el resolutivo anterior y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, desarrolle las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y legisle en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

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

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del párrafo 26, Ríos Farjat separándose del párrafo 28, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas y a la oportunidad. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo por la del Partido Verde Ecologista de México, Pardo Rebolledo salvo por la del Partido Verde Ecologista de México, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández salvo por la del Partido Verde Ecologista de México, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones del estándar rígido, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Consulta a personas y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 576, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose

de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Consulta a personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 573, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Eliminación de Consejos Municipales", consistente en reconocer la validez del DECRETO NÚM. 578, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Convenios en candidaturas comunes", consistente en reconocer la validez del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos una vez que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Hidalgo. La señora Ministra y los señores Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en

contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Hidalgo para que, dentro del plazo referido y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, desarrolle las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y legisle en los términos precisados en esta sentencia. El señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales apartándose del párrafo 108, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", respecto de la propuesta de declarar la invalidez de los DECRETOS NÚMS. 572, 573, 576 y 578, por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veintitrés. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron

en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente y aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023.

En la sesión celebrada el siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los Decretos 572, 573, 576 y 578 que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, al considerar que vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y de las comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Por mayoría de nueve votos,[1] el Pleno declaró la invalidez del Decreto 576 (relativo a la participación y representación política indígena) y por unanimidad de diez votos,[2] la invalidez del Decreto 573 (que garantiza una formula a diputación para personas con discapacidad). Ello, porque el Congreso local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas,

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

así como a las personas con discapacidad, lo que transgredió 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.

Lo anterior, pues si bien el órgano legislativo efectuó diversas acciones para consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas, como reuniones entre éstas y las autoridades, lo cierto es que no cumplieron con el estándar establecido por este Alto Tribunal en sus precedentes. Cabe señalar que el Congreso local no intentó consultar a las personas con discapacidad.

Por su parte, el Pleno consideró que el Decreto 578 (mediante el cual se desaparecen los Consejos Municipales) y el artículo 66, fracción XIII (que establece que el Consejo General otorgará preferencia a las personas de grupos vulnerables para nombrar a las Consejerías Electorales), no son susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad, respectivamente, por lo que no se actualizaba la obligación de consultarles.

Coincido con la decisión alcanzada con relación a los decretos declarados inconstitucionales, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de **voto concurrente en cuanto a algunas consideraciones sobre consulta indígena** y **un voto aclaratorio respecto a la invalidez decretada y sus consecuencias.**[3]

[2] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

[3] Esta postura la he sostenido en todos los asuntos en los que se declara la invalidez de las normas por falta de consulta. Entre los precedentes más recientes destacan las acciones de inconstitucionalidad **65/2022** y **106/2022.**
En la **acción de inconstitucionalidad 65/2022** el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "incapacitados" de dos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan los supuestos en donde la participación de la persona titular de un bien a expropiar deberá llevarse a cabo a través de un representante cuando se trate de personas incapacitadas, al considerar que el Congreso local no consultó a las personas con discapacidad. Resuelta el seis de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.
En la **acción de inconstitucionalidad 106/2022,** el Pleno invalidó el Decreto 151 que reformó diversos artículos de la Ley de Educación de Durango que regula los ajustes razonables para personas con discapacidad, por vulnerar su derecho a la consulta previa. Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta

Comentarios previos en relación con la consulta previa

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,[4] 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),[5] los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"**Artículo 2**

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con

---

Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

[4] "**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. … ."

[5] 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.

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].

En términos generales, el Pleno había considerado, desde la controversia constitucional 32/2012,[6] que la falta de consulta era un vicio de procedimiento que

[6] Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El Ministro Franco González Salas votó en contra.
Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos 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

provocaba invalidar todo el acto legislativo para el efecto de que la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,[7] 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 en la aplicación de la legislación y las 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:

"…

diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles. Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

[7] Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,[8] que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento,

[8] 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. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.
El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión 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, por lo que el Ministro Ponente señaló que realizaría una propuesta.
El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí;[9] la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México,[10] y la Ley de los Derechos de las Personas

[9] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.
El Tribunal Pleno determinó que "*el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás*."

[10] Resueltas en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, así como de 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 mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de *Down*; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de *Down*; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de *Down*; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollan las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada 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.

Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.[11] 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.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y las comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad. Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y la pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos

[11] Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.
La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.
El Tribunal Pleno sostuvo que "*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*"

frente a nosotros casos tan claros como los tres que mencioné como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas va encaminado a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, 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, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.[12]

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.[13] La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al

[12] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa (Ponente) y la suscrita Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[13] Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

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 estos, 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.[14]

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,[15] donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

[14] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

[15] Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, y de 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. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto concurrente

Como mencioné al inicio de este voto, el Tribunal Pleno determinó que las acciones realizadas por el Congreso del Estado de Hidalgo no pueden ser consideradas como una consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas, ya que no cumplen con las características que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en sus diversos precedentes en la materia.

Lo anterior, toda vez que del material probatorio proporcionado por la autoridad responsable no existe evidencia alguna que permita dar cuenta de cuáles propuestas de los pueblos y de las comunidades indígenas fueron consideradas y cuáles no, lo que se traduce en un ejercicio meramente simbólico, por lo que no puede validarse una consulta con estas falencias.

Ahora bien, para el análisis de la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas, la ejecutoria no sólo toma en consideración el estándar establecido en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de la Justicia de la Nación, sino que también incorpora lo establecido en la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo que impone requisitos más precisos y específicos para el proceso de consulta.

En efecto, la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo tiene como objeto garantizar que los pueblos y las comunidades indígenas sean consultadas en las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directa o indirectamente sus derechos individuales o colectivos. Para ello, establece ciertas medidas como el difundir ampliamente la consulta a más tardar con treinta días naturales de anticipación.[16]

Comparto que en las presentes acciones de inconstitucionalidad el parámetro de regularidad que debió cumplir el Congreso del Estado de Hidalgo era el establecido

[16] "**Artículo 15.** En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación."

en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, así como el de la ley en la materia, emitida por este mismo órgano legislativo. Sin embargo, a mi parecer, la ejecutoria debió haber precisado las razones por las cuales se estaban incorporando a este estándar los requisitos regulados por la ley en la materia de la entidad.

Considero que **el presente caso difiere de los demás precedentes porque en esta entidad sí tenemos una ley específica** en la que se desarrollan las pautas de cómo el propio Congreso local deberá llevar a cabo los procesos de consulta. En ese sentido, el órgano legislativo hidalguense está obligado a cumplir una norma que él mismo creó.

En ese sentido, aunque coincido con el estándar utilizado en la ejecutoria, mi concurrencia reside en la ausencia de motivación respecto a la importancia de haber incorporado la ley de consulta local en el presente caso.

De igual forma, las razones de mi concurrencia también recaen en el parámetro de regularidad constitucional de las consultas a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas. Respetuosamente considero que la ejecutoria se aparta de los precedentes de este Alto Tribunal en la materia e incorpora, sin justificación alguna, ciertas cuestiones que no habían sido señaladas previamente por el Tribunal Pleno.

En particular, la sentencia señala que el estándar de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta la necesidad de que se realice una consulta previa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar de manera "**directa y diferenciada**" a pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas. No comparto esta afirmación ya que estos calificativos llevarían a elevar el estándar para definir cuándo el poder legislativo sí está obligado a consultar y cuando no. Máxime que, en toda la línea de precedentes, únicamente se ha hablado de que esta obligación se surte cuando las normas sean "**susceptibles de afectar**" a estos grupos.

Asimismo, **tampoco comparto que para determinar el cumplimiento de las fases de la consulta se requiere constatar un "efecto invalidante"**, puesto que el mero incumplimiento de algunas formalidades no implica la nulificación del diálogo o de la expresión de los intereses de los pueblos y de las comunidades consultados.

Aun cuando mi postura ha sido en el sentido de que el estándar para verificar el cumplimiento de una consulta tiene que ser flexible, lo que implicaría que el hecho

de que un proceso de consulta no sea perfecto no lleva a su invalidez, respetuosamente considero que el criterio incorporado en la ejecutoria es distinto.

A mi parecer, al referirse a "efecto invalidante", se traslada el criterio que rige para violaciones al procedimiento legislativo al caso de consulta, pero sin una fundamentación sobre cuándo se puede llegar a esa determinación y cuándo no. En el caso de las violaciones al procedimiento legislativo existen normas tanto a nivel constitucional como legal que regulan de manera muy específica la manera en la que se tiene que hacer el estudio de las iniciativas hasta su conclusión como leyes. De ahí que sea más notoria la conclusión en torno a si una de estas violaciones tiene o no efecto invalidante.

En cambio, el derecho a la consulta previa está previsto principalmente en un instrumento internacional que, por su propia naturaleza, no detalla con demasiado énfasis cómo tiene que realizarse y qué características deben de cumplirse. Así, al dotar de contenido y alcance a este derecho, el Tribunal Pleno ha señalado la necesidad de que se cumplan ciertas fases y características, pero bajo el entendido de que no existe una sola forma de llevar a cabo una consulta. Independientemente de la manera en la que cada Congreso decida hacer un proceso de consulta, lo relevante será que se cumpla con lo que trata de proteger, cada una de las fases y de las características que han sido desarrolladas en el parámetro de regularidad constitucional.

En ese sentido, respetuosamente considero que la ejecutoria debió ajustarse a los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en este apartado.

Dicho lo anterior, quiero dejar constancia de algunas reflexiones en cuanto a la invalidez decretada y sus consecuencias.

Voto aclaratorio

Es **absolutamente reprochable** que a pesar de la fuerza del instrumento convencional los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "La aplicación

de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales". 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 Decretos 573 y 576 que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral de Hidalgo pudiera sugerir *prima facie* que es positiva porque debe partirse de la buena fe de quienes legislan. En estas reformas, en esencia, se establecen cuestiones relacionadas con la participación electoral de las personas indígenas y con discapacidad. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos **es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa,** pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

Por lo tanto, la decisión de la Suprema Corte en estas acciones de inconstitucionalidad fue la de invalidar diversas disposiciones del decreto impugnado porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable,** incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de algunas disposiciones que, aunque sea de forma deficiente,

pudieran constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los Decretos 573 y 576 contuviesen avances fácticos, pues se establece la participación y representación política indígena, y garantiza en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad.

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,[17] quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte 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.

[17] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: … IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; … ."

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.[18]

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 solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[18] 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.

Votos concurrente y aclaratorio que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de diciembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió las indicadas acciones de inconstitucionalidad en el sentido de declarar la invalidez de los Decretos número 573 y 576, reconocer la validez del 578 y del artículo 38 Bis, fracción II, incisos b) y g), y párrafo noveno, reformado por el 572, relacionados con el Código Electoral del Estado de Hidalgo.

Si bien en términos generales compartí la decisión, estimo necesario hacer precisiones sobre algunos aspectos de la sentencia finalmente aprobada.

Razones del voto concurrente

I. Sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 195/2023

El Partido Verde Ecologista de México promovió esa acción de inconstitucionalidad, impugnando el artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado por el Decreto 573, cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 207.**

"…

"**V.** Garantizar en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género."

Desde mi óptica, no está cumplido el requisito establecido en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución,[1] por lo que la acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse.

[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.
"**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con

En efecto, el Partido Verde Ecologista de México no compareció a través de quienes lo representan según sus Estatutos, es decir, las Secretarias Técnica y Ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional, sino por conducto de una persona a quienes dichas funcionarias le otorgaron un poder general para pleitos y cobranzas.

De acuerdo con los artículos 19, párrafo primero, y 22, fracción I, inciso g), del Estatuto del Partido de Verde Ecologista de México,[2] la dirección de ese partido está a cargo del Comité Ejecutivo Nacional y su representación legal la tienen mancomunadamente la Secretaría Técnica y la Secretaría Ejecutiva del Comité Ejecutivo Nacional, de ahí que para cumplir con el requisito de procedencia, debían promover las personas titulares de esas instancias partidistas y no a través de alguna persona apoderada.

En congruencia con lo anterior, si bien estuve de acuerdo con desestimar las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Local, considero que –de oficio– debió resolverse que sí existía una causa de sobreseimiento respecto a la **acción de inconstitucionalidad 195/2023,** derivada de la falta de legitimación del Partido Verde Ecologista de México.

II. Metodología de análisis

Si bien finalmente se desestimó la propuesta respecto a la existencia de violaciones al procedimiento con efecto invalidante, deseo hacer patente que no comparto la metodología de análisis adoptada por la mayoría, en la que se da preminencia al análisis de las violaciones al procedimiento legislativo antes que a las del derecho a la consulta previa.[3]

registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;"

[2] "**Artículo 19.** El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano de administración del Partido que tiene en la esfera de su responsabilidad la ejecución de las acciones y programas que ordene la Asamblea Nacional y el Consejo Político Nacional; tiene a su cargo la dirección y operación del Partido en todo el país; el Comité Ejecutivo Nacional tendrá carácter de permanente."
"**Artículo 22.** Del Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:
"**I.** Facultades y atribuciones del Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:
"…
"**g)** Tendrán mancomunadamente, la representación legal del Partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente: … ."

[3] En términos generales considero que la metodología a seguir es: **1o.** los argumentos sobre la violación a la veda electoral (como expresé en mi intervención al resolverse –el cinco de octubre de

Desde esta óptica, era preferente el estudio de los Decretos 576[4] y 578,[5] respecto a los que se hizo valer la vulneración al derecho a la consulta previa a las personas indígenas y afromexicanas, así como al estudio del Decreto 573, respecto a la vulneración de la consulta a personas con discapacidad con relación a normas en concreto; en caso de que los conceptos de invalidez resultaran infundados o no se alcanzaran a invalidar en su totalidad, entonces, debería procederse al estudio por violaciones al procedimiento legislativo.

Esto, en el entendido de que, a mi juicio, no podríamos analizar la vulneración al derecho a la consulta de las personas con discapacidad porque el Partido Verde Ecologista de México, el único que la hizo valer, no tenía legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad 195/2023.

Razones del voto aclaratorio

En cuanto a los planteamientos del Partido Verde Ecologista de México, respecto a que el artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado por el Decreto 573, vulneró el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad, considero necesario explicar que si bien concuerdo en que esa disposición afecta directamente a las personas con discapacidad y que era necesario consultarles, no compartiría, en principio, la declaración de invalidez de todo el decreto dado que el promovente no tenía legitimación para promover la **acción de inconstitucionalidad 195/2023,** además de que el efecto de la invalidez del Decreto por falta de consulta previa a personas con discapacidad tendría que haber sido sólo la invalidez del artículo 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo[6] y no

dos mil veinte– la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020), **2o.** vulneración del derecho a la consulta de las personas indígenas, afromexicanas y a las personas con discapacidad (como sostuve en mi intervención en la sesión pública de resolución de la acción de inconstitucionalidad 295/2020, el siete de junio de dos mil veintidós), y **3o.** las violaciones al procedimiento legislativo en general.

[4] Este Decreto adicionó y reformó varios artículos que incidieron directamente en los derechos de las personas y comunidades indígenas.

[5] Por virtud de este Decreto desaparecieron los Consejos Municipales del Organismo Público Electoral Local.

[6] "**Artículo 207.**

" …

"**V.** Garantizar en al menos una de las doce formulas a diputaciones por el principio de representación proporcional a asignar, el acceso al cargo de personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género."

de todo el Decreto 573 en términos de los resuelto por el Pleno a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020.**[7] Sin embargo, en este caso particular, decidí sumarme a la decisión mayoritaria del Pleno para lograr la unanimidad.

Finalmente, no compartí la propuesta de postergar los efectos de la normativa invalidada. A diferencia de mi postura al resolverse, en la misma sesión, la **acción de inconstitucionalidad 172/2023 y acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023,** donde acompañé la decisión de postergar los efectos al haber iniciado el proceso electoral, en este asunto voté en contra, ya que al momento de la resolución del presente asunto el proceso electoral en Hidalgo aún no había iniciado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023.

En la sesión del siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformadas mediante distintos decretos publicados el veintidós de agosto de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

El presente voto tiene por objeto establecer mi postura respecto de cinco temas específicos en este asunto. Primero, explicaré mi concurrencia con los apartados

[7] Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

relativos a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Segundo, expresaré los motivos de mi disidencia respecto de la propuesta de invalidar el procedimiento legislativo que dio origen a los decretos 572, 573, 576 y 578. Tercero, abundaré en los motivos que me llevaron a concluir que la consulta indígena realizada por el Congreso Local se ajustó al parámetro de regularidad constitucional y, en consecuencia, a considerar la validez del decreto 576. Cuarto, señalaré las diversas razones que me llevaron a coincidir con la declaratoria de invalidez del decreto 573 por la falta de consulta previa a personas con discapacidad. Y, por último, expondré mis consideraciones sobre los efectos del fallo.

I. Voto concurrente relativo a la precisión de las normas impugnadas y causas de improcedencia y sobreseimiento

Resolución del Pleno. Por unanimidad de diez votos, las Ministras y Ministros aprobamos el apartado de precisión de las normas impugnadas, sobre el que expresé algunas consideraciones en la sesión pública. El proyecto sometido a consideración del Pleno establecía que solo serían objeto de la litis los decretos 576 y 578 en su totalidad por posibles violaciones al procedimiento legislativo y la falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, de forma particular, lo serían los artículos 38 Bis, fracción II, incisos b) y g) del párrafo quinto y párrafo noveno; 66, fracciones XIII y XLV Bis; y 207, fracción V, del Código Electoral del Estado de Hidalgo. Además, la propuesta señalaba que, si bien algunos de los accionantes mencionaron como actos reclamados destacados los decretos 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578 y 579, lo cierto era que solo formularon conceptos de invalidez respecto de las normas específicas antes mencionadas, por lo que el resto de los decretos quedaron excluidos de la materia de la litis.

Razones de concurrencia. Si bien estuve a favor de la propuesta, me parece necesario apuntar algunas consideraciones al respecto en la línea de lo que expuse en la sesión pública. Todo lo cual preciso a continuación.

En primer lugar, estimo que el proyecto también debió tener por impugnado el decreto 572, debido a que el Partido Acción Nacional hizo valer como déficit en su creación la falta de consulta indígena y afromexicana, según se desprende de las páginas 139 a 141 de su escrito de demanda. Asimismo, considero que se debió especificar que el artículo 66, fracción XIII, del Código Electoral Local fue controvertido por la falta de consulta previa a personas con discapacidad, tal como se advierte de la página 47 del escrito de demanda del partido Movimiento Ciudadano.

En segundo lugar, a diferencia del proyecto sometido a nuestra consideración, no advertí que alguno de los accionantes señalara como actos normativos reclamados los decretos 570 y 571, por lo que éstos, al no haber sido impugnados, no necesitaban ser excluidos de la litis argumentando la ausencia de conceptos de invalidez en su contra, situación que incluso reflejó en el engrose de la sentencia al eliminarlos del listado de normas impugnadas.

En relación con esto último, y como lo hemos hecho en distintos precedentes, también considero que el proyecto no debió atender en el apartado de precisión de las normas reclamadas lo relativo a la falta de expresión de conceptos de invalidez respecto de los decretos 574, 575, 577 y 579, sino que debió hacerlo al analizar las causas de improcedencia y sobreseimiento, sobre todo, porque el Poder Ejecutivo Local invocó expresamente esa causal en su informe.

II. Voto particular relativo a las violaciones al procedimiento legislativo

Resolución del Tribunal Pleno. Por mayoría de seis votos, mis pares votaron a favor de declarar la invalidez de los decretos 572, 573, 576 y 578 ante la actualización de vicios en el procedimiento legislativo que les dio origen. Ahora bien, aunque el planteamiento se desestimó por no alcanzar la mayoría calificada requerida, en ánimo de dar cuenta sobre las razones de mi criterio, en este apartado abundaré sobre los argumentos que me llevaron a disentir de la mayoría y que expresé en la sesión pública.

El proyecto sometido a nuestra consideración proponía declarar la invalidez de distintos decretos impugnados al considerar que en el procedimiento legislativo se habían presentado algunas circunstancias que resultaban en la vulneración al principio de democracia deliberativa. A saber:

a. El Poder Legislativo Local no aportó pruebas de las que pudiera desprenderse que la convocatoria a la sesión extraordinaria de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés fue del conocimiento de todas las diputaciones.

b. La dispensa de las lecturas de los dictámenes a discutir en la sesión de dieciocho de agosto no cumplió materialmente con los requisitos de trámite previstos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, pues, considerando que los dictámenes a discutir fueron distribuidos dieciséis horas antes de la sesión, las y los diputados no estuvieron en posibilidad de conocer las reformas que votarían.

Razones de disenso. Como lo anticipé, formé parte de la minoría que votó en contra de la propuesta, pues estimo que no se actualizaron las irregularidades apuntadas en el apartado anterior.

En primer lugar, no coincido con la afirmación sobre la ausencia de pruebas de que los y las integrantes del Congreso Local recibieron y conocieron oportunamente la convocatoria, pues considero que –como también lo reconocía la propuesta– sí se acreditó la existencia de la convocatoria a la sesión extraordinaria y que aquella les fue distribuida por correo electrónico junto con los documentos necesarios para desahogar la sesión.

Ante ese contexto, desde mi óptica, pretender que exista confirmación de lectura o de asistencia por parte de las y los legisladores, además de no encontrar justificación en las disposiciones que regulan el funcionamiento del Congreso Local, podría resultar una carga adicional en detrimento de los trabajos legislativos. En este sentido, como incluso lo reconoció el proyecto respaldado por la mayoría, la notificación para la celebración de la sesión extraordinaria sí cumplió con los requisitos formales establecidos en el reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. De ahí que no existiera la violación apuntada al procedimiento legislativo.

En segundo lugar, si bien la convocatoria fue enviada dieciséis horas antes de la celebración de la sesión, considero que debió tenerse en cuenta que, con ella, se remitieron los documentos necesarios para que las y los integrantes de la legislatura conocieran los dictámenes puestos a su consideración. De ahí que no haya existido un desconocimiento de su contenido; máxime que existió quorum para la celebración de la sesión y la dispensa de lectura se aprobó por unanimidad de votos de las diputaciones asistentes, aunado a que se verificó un debate expresándose participaciones a favor y en contra de las propuestas, expresión clara del cumplimiento del principio de democracia deliberativa.

Todo ello me lleva a afirmar que, contrario a lo considerado por la mayoría, sí se respetó el principio de deliberación democrática en la aprobación de los decretos cuestionados y no se afectó la participación de todas las fuerzas políticas.

En este sentido, y como lo he sostenido antes,[1] el control jurisdiccional en los casos de violaciones al procedimiento legislativo depende únicamente de la apreciación que tienen las y los jueces constitucionales sobre la trascendencia o

[1] En el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023; así como en la diversa acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023.

no de las violaciones procedimentales y el grado de deferencia que deciden tener respecto al Poder Legislativo como poder democráticamente legitimado.

Desde mi perspectiva, en los asuntos en los que se analizan violaciones al procedimiento legislativo, es preferible un control constitucional moderado en oposición a un control constitucional fuerte,[2] lo cual se traduce en que la decisión de invalidar la totalidad de una norma no se debe sustentar solo en la verificación del incumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de creación legislativa, sino que su inobservancia necesariamente se traduzca en una afectación sustancial a la deliberación democrática. Lo que, como apunté, no sucedió.

III. Voto concurrente y particular sobre la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

Resolución del Pleno. Por mayoría de nueve votos, el Pleno declaró la invalidez del decreto 576, toda vez que la consulta indígena y afromexicana realizada por el Congreso Local no cumplió con el parámetro de regularidad constitucional fijado por este Máximo Tribunal, específicamente en relación con las fases de deliberación interna, de diálogo y de decisión. En esencia, el proyecto señalaba que:

a. Se cumplió debidamente con la fase preconsultiva ya que, a fin de diseñar el proceso de consulta, el Congreso Local realizó convocatorias para la celebración de diversos foros de discusión con la participación de autoridades y representantes de las comunidades indígenas a fin de recoger opiniones y propuestas al respecto, mismas que fueron tomadas en cuenta. Además, realizó gestiones para identificar quienes serían sujetos a consulta a partir de la actualización del Catálogo de pueblos y comunidades indígenas en dicha entidad federativa.

b. Se cumplió debidamente con la fase informativa porque la consulta tuvo un amplio alcance y se difundió por diversos medios de comunicación en distintos formatos y en las lenguas indígenas identificadas en la región, incluyendo "spots" de audio, video, carteles, lonas impresas, redes sociales, entrevistas en radio, boletines en la página electrónica del Congreso, entre otros. Asimismo,

[2] Sobre una crítica a los sistemas fuertes de control de constitucionalidad, véase: Jeremy Waldron, *Judicial Review and the Conditions of Democracy,* en: *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 6, No. 4, 1998.

se advierte que hubo reuniones con las y los delegados de las comunidades originarias en las cabeceras municipales de los 43 municipios donde había al menos una comunidad reconocida como indígena en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo a fin de proporcionar información sobre la consulta, en las que estuvieron representadas más de 1,100 comunidades indígenas.

c. No se satisfizo la fase de deliberación interna debido a que el plazo para el análisis y deliberación de la materia sujeta a consulta no fue suficiente considerando que se otorgó un plazo de veinte días, a pesar de que el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo prevé un término legal de al menos treinta días.

d. No fue suficiente la fase de diálogo puesto que el método de participación a través de cuadernillos coartó la expresión de la participación de las personas indígenas y afromexicanas y generó limitantes en la discusión de los temas a consultar, aunado a que el medio no fue culturalmente adecuado dado que dicho cuadernillo no fue traducido a las lenguas indígenas.

e. No se cumplió con la fase de decisión porque, aun cuando la propuesta de redacción legislativa por parte del Congreso Local se hizo con base en los resultados de la consulta, no existió evidencia que permitiera dar cuenta de cuáles propuestas hechas por los pueblos y comunidades indígenas fueron consideradas y cuáles no; máxime que los resultados de la consulta no fueron publicados.

Asimismo, por unanimidad de diez votos a favor, el Tribunal Pleno reconoció la validez del decreto 578, al considerar que no existía obligación de celebrar una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas respecto de la eliminación de los consejos municipales.

Razones de disenso en relación con el decreto 576. Mi voto fue en el sentido de manifestarme en contra de invalidar el decreto 576. Por ello, considero necesario dejar sentadas las razones de mi disenso para con el criterio mayoritario.

En primer lugar, coincidí con los tres primeros subapartados de este tema relativos al parámetro de regularidad constitucional, aunque me separé de los párrafos 95 a 101 del engrose de sentencia (antes párrafos 154 a 160 del proyecto) porque no compartí las consideraciones relativas a que el escrutinio de la consulta debía hacerse bajo un estándar no estricto y presuponer la disposición del Congreso Local de realizarla solo por el hecho de que, en el caso

concreto, nos encontrábamos ante un segundo proceso de consulta emprendido por las autoridades legislativas con el objetivo de aprobar una norma similar a la que anteriormente había sido invalidada por este Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 108/2019. Ello es así dado que, desde mi perspectiva, esta visión puede dar lugar a un examen superficial que prive de efectividad el derecho a la consulta, por lo que sus elementos mínimos esenciales tanto de las fases como de sus características deben de ser debidamente atendidos.

En segundo lugar, respecto del subapartado cuarto de este tema, no compartí el estudio concreto del proceso de consulta porque, a mi consideración, las acciones y medidas desplegadas por el Congreso Local sí se ajustaron al parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, estuve de acuerdo con las consideraciones que, en relación con las fases preconsultiva e informativa, describí en el apartado anterior. Sin embargo, estimo que las fases de deliberación interna, de diálogo y de decisión también quedaron satisfechas por las siguientes razones:

- A mi parecer, sí se cumplió la fase de deliberación interna conforme al parámetro de regularidad constitucional, toda vez que el plazo de veinte días que medió entre el último foro informativo y el primer foro consultivo, aunque no fue el término legal de treinta días, sí fue suficiente y razonable, especialmente porque los pueblos y comunidades cuentan con autonomía propia para evaluar libre e internamente las medidas consultadas conforme a sus costumbres y tradiciones. Incluso, esta situación se demuestra con el alto grado de participación de representantes y autoridades indígenas en la fase consultiva, así como el grado de aceptación de la medida consultada.

- Desde mi perspectiva, la fase de diálogo sí se satisfizo debidamente porque garantizó la participación y la formalización de acuerdos. En particular, no comparto la afirmación del proyecto en el sentido de que la utilización del cuadernillo coarta la expresión de las personas indígenas y afromexicanas, dado que considero que el formato utilizado sí aseguró una participación efectiva de las poblaciones indígenas y afromexicanas sujetas a consulta. A mi parecer, el hecho de que contenga un apartado en cada eje temático para que expresaran sus opiniones y presentaran sus propuestas, incluso pudiendo formular sugerencias más allá de las presentadas por las propias autoridades legislativas permite su libre participación.

- En ese sentido, considero que fue un mecanismo suficientemente amplio para propiciar el diálogo entre las partes, sobre todo, si se toma en cuenta que los

foros consultivos propiciaron dinámicas de interacción con autoridades legislativas con la capacidad para tomar acuerdos a través de mesas de trabajo con las autoridades legislativas, por lo que no se trató únicamente de la contestación del cuadernillo a modo de cuestionario. No dejo de señalar que el hecho de que el cuadernillo no hubiera estado traducido en lenguas indígenas, a mi parecer, se subsana con la presencia de intérpretes en cada una de las sedes de los foros de consulta para aquellas personas que lo requirieran.

- Por último, estimo que sí se atendió de manera suficiente la fase de decisión, ya que, contrario a lo señalado en el proyecto en el sentido de que el Congreso Local no fundamentó ni motivó la inclusión o exclusión de las propuestas, esta obligación se satisfizo con la referencia que hace el dictamen al Informe final de la consulta, el cual recopila todas las propuestas recogidas en la etapa de diálogo. Más todavía, el proyecto de ley fue sometido a consideración del Comité Técnico Asesor de la Consulta, el cual incluye a personas representantes indígenas y afromexicanas, y que fue aprobado por unanimidad la propuesta legislativa el veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

Por los motivos antes expuestos, considero que se debió reconocer el apego constitucional y convencional de la consulta indígena y afromexicana y, por ende, la validez del decreto 576 en lo que respecta a las porciones normativas que incidan directa y diferenciadamente en estas poblaciones.

Razones de concurrencia por cuanto hace al decreto 578. En cuanto al subapartado quinto de este tema relativo a la necesidad de consulta indígena y afromexicana por la eliminación de los consejos municipales, mi voto fue a favor de la propuesta en el sentido de que reconocer la validez del decreto 578, toda vez que el Congreso Local no estaba obligado a celebrar una consulta indígena y afromexicana por tratarse de modificaciones que implican una reestructura institucional que no afecta directa y diferenciadamente a estas poblaciones, sino que sus efectos repercuten de manera generalizada en toda la población.

Consideraciones adicionales en lo que corresponde al decreto 572. Como señalé en el apartado de precisión de las normas combatidas, consideré que el decreto 572 fue impugnado por falta de consulta indígena y afromexicana. A pesar de reconocer que la impugnación se basaba en ello, estimo que no había lugar a dicha consulta. En efecto, del análisis de las disposiciones modificadas concluí que ese decreto no era susceptible de afectar de manera directa y diferenciada a estos grupos de población, toda vez que las porciones normativas reformadas se refieren a las condiciones para acceder a ciertos

cargos públicos de manera generalizada, reglas de candidaturas comunes, así como acciones afirmativas por razones de género. Ello por sí mismo evidencia la ausencia del impacto requerido para la actualización de la obligación de realizar una consulta previa a las poblaciones mencionadas.

IV. Voto concurrente relativo a la consulta previa a personas con discapacidad

Resolución del Pleno. Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 66, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado mediante decreto 578, toda vez que no existía la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad respecto de dicho precepto.

Asimismo, por unanimidad de diez votos, las Ministras y Ministros determinamos declarar la invalidez del decreto 573, pues el Congreso Local omitió consultar en forma previa a las personas con discapacidad, a pesar de que dicha norma era susceptible de afectar a estos grupos.

Razones de concurrencia en lo que corresponde al decreto 573. Voté a favor de la propuesta de reconocer la validez del 66, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Hidalgo ya que la confección de dicha disposición no estaba sujeta a consulta previa a personas con discapacidad. En efecto, la porción normativa "preferencia a personas de grupos vulnerables" constituye una mención generalizada que puede comprender distintos grupos históricamente discriminados, lo que no detona la consulta dirigida a las personas con discapacidad. A similar conclusión arribé en la acción de inconstitucionalidad 46/2016, cuando consideré que el hecho de que un artículo enlistara todas las "categorías sospechosas" no constituía una norma susceptible de afectar diferenciadamente a personas con discapacidad y a los pueblos indígenas y afromexicanas.

Por otro lado, aunque por distintas consideraciones, coincidí con la propuesta de declarar la invalidez del decreto 573 por la falta de consulta a personas con discapacidad. Desde mi perspectiva, no advierto que el Partido Verde Ecologista de México haya formulado argumento alguno en el que adujera causa de pedir por la violación del derecho de consulta, sino que únicamente esgrime argumentos por la vulneración al principio de paridad de género y de proporcionalidad.

Sin embargo, en suplencia de la queja, considero que, al existir un cambio en sentido material del artículo 207, fracción V, con la adición "y personas de la diversidad sexual y de género", se abre nuevamente la posibilidad a examinar

la constitucionalidad de la porción normativa "de personas con discapacidad", aun cuando esta fue adicionada mediante un decreto anterior, pues altera el alcance e interpretación del derecho a acceder a los cargos de diputaciones para este grupo en condiciones de vulnerabilidad. En ese sentido, considero que dicho precepto debió haber sido sometido a una consulta.

Consideraciones adicionales en lo que respecta al decreto 572. A pesar de que ni los accionantes ni el proyecto hicieron referencia a la necesidad de consultar de forma previa las adiciones a la fracción XVI del artículo 25 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, a través de decreto 572, advertí que dicha disposición sí es susceptible de incidir en los derechos de personas con discapacidad porque se refiere a la elaboración de material didáctico para la formación y capacitación política de estos grupos de población. Bajo esos términos, en mi opinión, el Congreso Local estaba obligado a consultarles dicha norma, de modo que, ante la omisión total de cumplir con ese deber, ocasiona la invalidez de ese precepto.

V. Voto particular relativo a los efectos

Por último, atenta al criterio mayoritario que premió en el apartado de efectos, en lo que aquí interesa, voté a favor de la propuesta de postergar los efectos de la invalidez del decreto 576 hasta en tanto no concluya el periodo electoral 2023-2024, así como a vincular al Congreso del Estado de Hidalgo para que desarrolle la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a partir de la fase de deliberación interna. Sin embargo, en congruencia con las razones que expresé en el apartado III de este voto, considero que no era procedente que se repusiera el proceso de consulta indígena al haber considerado que sí se ajustó al parámetro de regularidad constitucional y, por tanto, que el decreto 576 era válido.

Por otro lado, de acuerdo con las consideraciones adicionales que expresé en el apartado IV de este voto, considero que, además de la invalidez declarada respecto del decreto 573, también debió correr la misma suerte el artículo 25, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado mediante decreto 572, por la falta de consulta previa a personas con discapacidad, debiendo vincular al Congreso Local a que realizara la consulta correspondiente conforme al parámetro de regularidad constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

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 (LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS

DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. EL HECHO DE QUE CINCO DE LAS SEIS INICIATIVAS PRESENTADAS, PREVIO A SU ACUMULACIÓN, EXCEDIERAN EL PLAZO DE SIETE DÍAS PARA SU TURNO A COMISIONES NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE, YA QUE NO INFLUYÓ NEGATIVAMENTE EN SU APROBACIÓN (LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. EL HECHO DE QUE NO SE HAYAN RESPETADO LOS PLAZOS QUE PREVÉN LAS REGLAS DEL LAPSO CON QUE, PREVIAMENTE, DEBE CIRCULARSE EL DICTAMEN Y CONVOCARSE PARA SU DISCUSIÓN Y APROBACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. EL HECHO DE QUE EL DICTAMEN RESPECTIVO SE HAYA PRESENTADO EN LA OFICIALÍA DE PARTES DEL CONGRESO LOCAL FUERA DEL PLAZO LEGALMENTE ESTABLECIDO EN SU NORMATIVA Y CONSIDERADO PARA SU TRÁMITE EN LA GACETA PARLAMENTARIA PARA INCLUIRLO EN EL ORDEN DEL DÍA SIGUIENTE, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DE LA LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO,

PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. EL HECHO DE QUE EL DECRETO IMPUGNADO SE HAYA APROBADO EN APROXIMADAMENTE UNA HORA, AUN CUANDO SE TRATARA DE UNA REFORMA DE GRAN CALADO PARA LOS PRÓXIMOS COMICIOS EN LA ENTIDAD FEDERATIVA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DE LA LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. EL HECHO DE QUE EL TEXTO DEL DICTAMEN APROBADO POR EL PLENO DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL HAYA VARIADO INJUSTIFICADAMENTE AL PUBLICARSE EL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. POSTERGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ RESPECTIVA A LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DE LA LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, HASTA DESPUÉS DE QUE CONCLUYA EL PROCESO ELECTORAL 2023-2024 EN EL ESTADO DE QUERÉTARO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 172/2023 Y SUS ACUMULADAS 173/2023, 174/2023 Y 175/2023. PARTIDO POLÍTICO MORENA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO POLÍTICO MORENA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente para conocer del presente asunto.**	25
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	De manera general, se impugna la totalidad del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés. De forma particular, las normas cuya constitucionalidad se reclama y que, en su caso, serán analizadas en el estudio de fondo, son los artículos: - Artículo 5, fracción II, inciso c) y q); - Artículo 14, párrafos primero, fracciones VIII y IX, y segundo; - Artículo 109, párrafos primero, fracción IV y último, parte final; - Artículo 134; - Artículo 162, párrafos penúltimo y último. - Artículo 55, párrafo final; - Artículo 170 fracción VIII.	26
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son **oportunos.**	29
IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por **partes legitimadas.**	30
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las causas de improcedencia planteadas por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro son **infundadas.**	34

VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	Este Tribunal concluye que sí existieron irregularidades en el procedimiento legislativo que generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo bajo análisis.	39
VII.	**EFECTOS**	**Declaratoria de invalidez.** Se declara la **invalidez total** del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria y, a fin de evitar generar una situación de incertidumbre jurídica en el proceso electoral 2023-2024 en la entidad federativa, este Tribunal Pleno determina que la invalidez decretada **no debe surtir efectos inmediatos,** sino que éstos surtirán **a la fecha en la que concluya el referido proceso electoral.** Asimismo, al igual que se hizo en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, en este asunto debe precisarse que si, con posterioridad a la conclusión de dicho proceso electoral, el Congreso Local decide en ejercicio de sus facultades legislar nuevamente sobre la materia del decreto invalidado, no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad. **Notificaciones.** Esta resolución deberá ser notificada, además de las partes, al Instituto Electoral y Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	85

VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente** y **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión. TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Querétaro, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación. CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.	87

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 172/2023 y sus acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023,** promovidas por el Partido Político Morena en el Estado de Querétaro, Partido del Trabajo, Partido Político Morena y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de los escritos iniciales de demandas.** Las acciones de inconstitucionalidad se depositaron en el buzón judicial y, posteriormente, fueron recibidas por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal en las fechas siguientes:

Fecha de presentación	Promovente y Acción
Diez de agosto de dos mil veintitrés.	**Partido Político Morena en el Estado de Querétaro,** por conducto de Rufina Benítez Estrada, quien se ostentó como Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal de Morena en el Estado de Querétaro. **Acción de Inconstitucionalidad 172/2023.**
Catorce de agosto de dos mil veintitrés.	**Partido del Trabajo,** por conducto de Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, María Mercedes Maciel Ortiz y Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, quienes se ostentaron como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional. **Acción de Inconstitucionalidad 173/2023.**
Catorce de agosto de dos mil veintitrés.	**Partido Político Morena,** por conducto de Mario Delgado Carrillo, quien se ostentó como Presidente Nacional de MORENA. **Acción de Inconstitucionalidad 174/2023.**
Catorce de agosto de dos mil veintitrés.	**Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** por conducto de María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **Acción de Inconstitucionalidad 175/2023.**

2. **Autoridades que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:**

• **Autoridad emisora:** Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

• **Autoridad promulgadora:** Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

3. **Norma general impugnada y medio oficial en que fue publicada.** Los partidos políticos accionantes impugnan la totalidad y diversas disposiciones del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés, así como particularmente preceptos en él contenidos; todo lo cual quedará precisado más adelante.

4. **Preceptos que se estiman violados.** Los partidos políticos accionantes señalaron que se violaron los preceptos siguientes:

• Artículos 1, 2 ,14, 16, 17, 35, 39, 40, 41, 73, fracción XXIX–U, 115, 116, 124 y 133 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 15 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

• Artículos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

• Artículos 1, 2, 9, 23, 24, 27 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

• Artículos 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

• Artículo 21.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

• Artículos I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

5. **Conceptos de invalidez.** Al formular las respectivas demandas, los promoventes hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez:

Acción de inconstitucionalidad 172/2023 (Partido Político Morena en el Estado de Querétaro)

a) Primer concepto de invalidez

En primer lugar, el Partido accionante advirtió que la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales únicamente dictaminó la iniciativa presentada por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Ello conlleva una violación a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, pues no dio trámite legislativo a las demás iniciativas presentadas (302, 303, 328, 329 y 356).

Además de esto, señaló que, debido a la celeridad del trámite, se configuraron actos que violaron gravemente el procedimiento legislativo, pues se omitieron trámites aun cuando dicho asunto no podía considerarse como urgente.

En segundo lugar, consideró que para la sesión del 15 de julio de 2023 también se cometieron violaciones al proceso que tienen carácter invalidante. Por una parte, la convocatoria para dicha sesión es nula, por no haberse emitido con un día de anticipación. Sin embargo, al no convocarse ni publicarse la orden del día con el tiempo suficiente, las y los diputados no tuvieron conocimiento oportuno de lo que habría de discutirse en dicha sesión y, mucho menos, de la iniciativa presentada.

b) Segundo concepto de invalidez

La accionante señala que, si bien, el día 12 de julio se publicó en el Periódico Oficial del Estado, una convocatoria para participar en la consulta para la implementación de acciones afirmativas en la Ley Electoral, para que dicha convocatoria tuviera efectos legales, debió acordarse en sesión de la Comisión de Gobernación, cuestión que no sucedió.

Por otra parte, destacó que, de acuerdo con estándares nacionales e internacionales, la consulta a personas, pueblos y comunidades indígenas debe cumplir, como mínimo, las siguientes fases: i) preconsultiva, ii) informativa, iii) de deliberación interna, iv) de diálogo y de v) decisión. Aunado a esto, la consulta res-

pecto de personas con discapacidad deberá ser: previa, pública, abierta, regular, estrecha y con participación preferentemente directa, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

No obstante, en el caso concreto no se realizó una consulta que cumpliera con dichos estándares, aun cuando existía obligación de hacerla. Por esta razón, la norma impugnada debe ser declarada inválida.

c) Tercer concepto de invalidez

La demanda de la accionante argumenta que es inconcuso que el Congreso local no cuenta con atribuciones constitucionales, ni legales para legislar en materias distintas a las que señala la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En ese sentido, los siguientes artículos se legislaron sin contar con la competencia para hacerlo: artículos 62 fracción XV; artículo 79 fracciones I y II; artículo 99 fracción I; artículo 109 fracción IV; artículo 111 fracción IV; artículo 117; artículo 162; artículo 166 Bis; artículo 230; artículo 14 fracción VIII.

Acción de inconstitucionalidad 173/2023 (Partido del Trabajo)

a) Primer concepto de invalidez. Violación al procedimiento legislativo por modificación ilícita del texto del dictamen definitivo y aprobado para su discusión por el Pleno de la legislatura, y sustitución por otro texto ajeno a la discusión y votación

El Partido del Trabajo señala que existió una violación al procedimiento legislativo por una modificación ilícita del texto del dictamen definitivo y aprobado para su discusión por el Pleno de la legislatura, pues este se sustituyó por otro texto ajeno al de la discusión y votación.

Por ello, sostiene que existe una transgresión directa a los principios de legalidad, en su dimensión de correcta fundamentación y motivación, seguridad jurídica en su modalidad de debido procedimiento y acato de la norma; así como tampoco se respetaron los principios de legalidad y seguridad jurídica, deliberación efectiva y democrática y soberanía de la función legislativa. Esto, pues en el procedimiento de discusión y deliberación democrática de la legislación

existieron dos normas distintas i) la que se pensó que se discutía conforme a un dictamen previo y ii) aquella que realmente se aprobó y publicó.

En ese sentido, el hecho de que no se tuviera certeza del conocimiento real del documento o dictamen que sería votado y discutido se convirtió en un factor de falta de conocimiento de lo que finalmente se resuelve, por lo que se impidió un debate robusto, público y objetivo que, a su vez, imposibilitó la deliberación democrática real, cualitativa y de fondo.

Además, desarrolló algunas de las particularidades del proceso legislativo en el Congreso del Estado:

1. Soberanía de la función legislativa en el Estado de Querétaro y el procedimiento general de aprobación de leyes.

La legislatura del Estado de Querétaro es el órgano deliberativo que puede aprobar las leyes y, para hacerlo, a través de sus comisiones legislativas realizará un dictamen y lo aprobarán, para después ser dado a conocer al Pleno, a fin de que previa discusión se rechace, modifique o apruebe. Así, en caso de ser aprobado se turna al titular del ejecutivo que, de no ejercer el derecho de veto, deberá publicar la norma para que pueda entrar en vigor. En ese sentido, el Ejecutivo no tiene la facultad de modificar arbitrariamente el texto aprobado por el órgano legislativo.

2. De las particularidades del procedimiento de aprobación de leyes.

El artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro prevé que al presentarse una iniciativa debe turnarse por la presidencia de la legislatura a la comisión que corresponda para su dictamen.

Una vez emitido dicho dictamen, no pueden existir modificaciones intermedias entre la Comisión y el Pleno, es decir, nadie puede cambiar, adicionar o eliminar contenidos.

Si bien, un dictamen publicado en la Gaceta Legislativa puede sufrir modificaciones, en dicho caso, la comisión debe notificarlo para que se le haga saber

a las diputaciones y al Pleno, de lo contrario serían modificaciones ocultas. Igualmente, tampoco se ignora que una vez que el Pleno haya aprobado el dictamen, este podrá contener variaciones para corregir el uso del lenguaje, gramática, semántica, claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente, sin embargo, no podrá modificarse nunca el contenido sustantivo.

3. De la violación procedimental máxima ocurrida el 15 de julio de 2023.

La Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales aprobó sin discusión real ni convocatoria ciudadana abierta, el dictamen de iniciativa de la Ley que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Posteriormente, por la mañana del 14 de julio de 2023 la hicieron llegar a la presidencia de la Legislatura, se digitalizó y se turnó con la convocatoria para la sesión del Pleno del día siguiente.

El dictamen original presentado por la Comisión a la Presidencia de la Mesa Directiva es idéntico al publicado en la Gaceta Legislativa, es decir, hasta ese momento no existía discrepancia en relación con lo que se discutiría y votaría el 15 de julio de 2023. Ello se puede comprobar pues incluso el día de la sesión las diputaciones que participaron en la tribuna refirieron a lo publicado en la Gaceta.

Así, la discusión se centró en lo aprobado y publicado el 14 de julio y no en los puntos que aparecieron posteriormente publicados el 15 de julio de 2023. Ello implicó que, al someterse a votación en la misma sesión, ni una sola de las diputaciones sabía que el proyecto se había cambiado en puntos medulares, o bien, desconocían que esto ocurría. Lo anterior implica que existieron dos dictámenes: uno que fue conocido por las diputaciones y otro que fue publicado pero nunca se notificó al Pleno. En ese sentido, se discutió un proyecto distinto al publicado, por lo que en realidad no existió un ejercicio democrático participativo.

De esta forma, el Partido accionante señala que dichos cambios impactan en varios artículos de la Ley Electoral, por ejemplo, establece una definición que nunca se discutió ni propuso en iniciativa ("situación de vulnerabilidad" se cambió por "situación de atención prioritaria") e incide en la designación de candidaturas y en derechos humanos.

Además, sostiene que se violó el principio de soberanía de la legislatura, pues alguien asumió las funciones que le corresponden, al modificar el dictamen; también se vulneró el principio de deliberación efectiva, pues no se pudo realmente conocer ni discutir el proyecto; el principio de publicidad, ya que ni el Pleno ni el público ciudadano pudo conocer cómo es que un tema no discutido arribó a una norma vigente; por último, se violó el principio de representatividad, pues al ser las diputaciones la representación de la voluntad popular, si no se toman o discuten las decisiones, de facto, los partidos y ciudadanía se quedan sin representación.

En conclusión, a su consideración se vulneraron los artículos 1, 14, 16, 39, 40 y 116 de la Constitución Federal.

b) Segundo concepto de invalidez. De la ausencia de consulta de indígenas y de personas con discapacidad

La Legislatura omitió realizar un proceso de consulta efectiva, objetiva, pública, transparente y suficiente a propósito de la ley aprobada, a pesar de que una porción normativa tiene relación con el ejercicio de los derechos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad (aquellos aducidos como "grupos de atención prioritaria") específicamente, con personas con discapacidad y, de modo indirecto, también tiene relación con el ejercicio de derechos de pueblos indígenas.

En el caso concreto, los artículos 5 fracción II, numeral 7, inciso q) en relación con el artículo 162 de la Ley electoral se dirigieron de manera específica a grupos en situación de vulnerabilidad en donde se vuelve necesaria su participación, pues al tener mayor dificultad para poder participar directamente en la toma de decisiones públicas y de participar en la vida democrática.

Las autoridades demandadas no respetaron el principio de parlamento abierto y redujeron sus convocatorias de consulta a una mera simulación, para luego poder explicar particularmente cómo es que este vicio se traduce en una falta de consulta de personas con discapacidad y de personas indígenas que debieron ser consultados.

I. El principio de parlamento abierto y los requisitos de las consultas a los sectores vulnerables

La accionante señala que, la Corte en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 que la consulta debe contener ciertos parámetros: a) previa, pública, abierta y regular; b) garantizar la participación de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) perseguir participación efectiva; g) transparente. De esta forma, no puede considerarse que una consulta está bien practicada o colmada solo porque exista una convocatoria o una publicación.

II. ¿Por qué se debían convocar a personas con discapacidad e indígenas?

La accionante señala que, de acuerdo con las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y acumulada 81/2017 y 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020 se debe consultar a personas indígenas y con discapacidad cuando puedan resultar afectados o interesados debido al contenido legislativo en cuestión. En el caso concreto, la norma impugnada tiene relación con las personas indígenas y personas con discapacidad, por los siguientes motivos:

1. La identidad de la ley con personas con discapacidad. Aunque varias porciones de la norma se relacionan con temas de organización del Instituto y con disposiciones de proceso electoral, existe una parte que incide en los derechos de las personas con discapacidad, pues particularmente el artículo 162 refiere a la posibilidad de que personas en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, integren al menos una fórmula de las planillas.

2. La identidad de la ley con pueblos indígenas y comunidades afromexicanas. La norma genera un impacto significativo entorno a los intereses de las personas y comunidades debido a que i) personas de "grupos de atención prioritaria" podrán integrar fórmulas de ayuntamiento y diputaciones en todos los municipios y en al menos un distrito, si bien, en la definición del mencionado concepto se mencionan diversos grupos en situación de vulnerabilidad, no se mencionan pueblos y comunidades indígenas, entonces estaríamos frente a una legislación electoral que invisibiliza la condición de este grupo. Además, realizar esta distinción sin razonar o explicar, también implica una falta de motivación y

justificación de la norma; ii) la redacción de la norma publicada difiere de la inicial y su contenido introduce elementos que permiten a otros grupos de atención prioritaria tener mejor representación que a las y los indígenas. Es decir, la legislación otorga beneficios a otros grupos, pues a las personas indígenas no se les considera grupo de atención prioritaria y, además, la única concesión que tienen es que en un solo municipio se les pueda considerar en una fórmula, a diferencia de los otros grupos que pueden ser considerados en uno de los 18 ayuntamientos y en, al menos, una fórmula a diputación plurinominal.

III. La simulación de la consulta de la Ley Electoral que implicó un vicio procedimental por parte de la Comisión

Pese a que previo a la aprobación el dictamen definitivo de la Ley Electoral por parte de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales, existió una supuesta consulta, esta no colmó los requisitos mínimos para considerarse suficiente. Dicho ejercicio constituyó una simulación que trastoca el principio constitucional local de parlamento abierto que debió seguir el cuerpo legislativo y terminó por evadir materialmente una participación real de la ciudadanía y de los grupos mencionados.

El 12 de abril de 2023 emitieron una convocatoria que solo permitía participar el 13 de julio y parte del 14 de julio de 2023 en horarios restringidos. Materialmente, no existió una oportunidad de consulta. En este sentido, dicha consulta no cumple con los requerimientos de ser previa, pública, abierta, no hubo participación directa de los grupos específicos, no fue accesible, no fue informada, no fue significativa y no persiguió una participación efectiva ni fue transparente.

c) Tercer concepto de invalidez. Incongruencia y falta de completitud de la norma (inseguridad jurídica) del artículo único

La actora sostiene que, debido a que el Pleno no pudo discutir de manera informada el dictamen que se aprobó, el artículo único presenta diversas incongruencias que genera una violación al principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 14 constitucional. Así las incongruencias mencionadas son las siguientes:

1. Dispone la adición de las fracciones VII y VIII al artículo 170, no obstante, esto resulta contrario al dictamen original aprobado que ordenó la reforma de las fracciones VI y VII de dicho artículo.

2. Dispone la reforma y adición al artículo 211 de las fracciones VII y VIII, pero resulta incongruente con el dictamen de iniciativa aprobado por el Pleno, que ordenó solamente la reforma del segundo párrafo del citado artículo.

3. Dispone la reforma y adición del inciso q) del artículo 5 de la fracción I de la Ley Electoral por ser incongruente con el dictamen de iniciativa aprobado que ordenó solamente la reforma al inicio p) del citado artículo, es decir, de manera incongruente se incluyó un inciso que no se consideraba en el dictamen original.

4. No considera la adición al sexto párrafo del artículo 78 de la Ley Electoral, empero el dictamen original aprobado sí aludía a esa reforma.

5. Dispone la adición de una fracción IX al artículo 170 así como al tercer párrafo del artículo 175, cuando ni una de estas se contempló en el dictamen aprobado por el Pleno.

d) Cuarto concepto de invalidez. La indebida adición del inciso q) a la fracción II del artículo 5 en relación con la modificación al artículo 162 de la Ley Electoral

En el escrito de demanda se señala que, además de ser una violación relativa a los vicios al procedimiento, también configura una violación de fondo. Esto es así pues, según la accionante, la adición al artículo 5 sirve para limitar el contenido del artículo 162 y, con ello, limitar la inclusión de personas y comunidades indígenas.

El problema concreto de dicha adición recae en que el precepto determina arbitrariamente quienes serán considerados grupos de atención prioritaria y tampoco permite una ponderación para hacer prelación de personas al momento de su inclusión en las fórmulas, lo cual deriva en que no exista una regla clara de

inclusión ya que no queda claro quiénes son grupos más desaventajados respecto de otros.

Lo anterior podría derivar en que, al no haber prelación de grupos, cualquier partido cubra dicha cuota de inclusión promoviendo, por ejemplo, personas de 18 a 24 años de edad. De esta forma, al resultar en un concepto tan vago y amplio, podría generar en que en realidad no estén representadas las personas que formen parte de grupos en situación de vulnerabilidad, tal es el caso de las personas pertenecientes a la diversidad sexual en Querétaro.

Concretamente, la norma impugnada es un mecanismo que instrumenta un discurso de inclusión que no se hace obligatorio incluir. Al contrario, las personas indígenas fueron segregadas y, en esa línea, el artículo 162 limita la integración de sus candidaturas frente a grupos no ponderados, lo que resulta una la disminución de la participación indígena.

e) Quinto concepto de invalidez. Violación al principio de tipicidad

De acuerdo con la accionante, dicha vulneración se debe a que la redacción final del artículo 14 fracción VIII de la Ley Electoral se exceden su consideración sobre la existencia de delitos, pues incluye una causal de inelegibilidad con la comisión de un delito que no existe en las normas penales. Por ello, trastoca los artículos 1, 14, 16, 20 de la Constitución Federal.

Lo anterior se debe a que el artículo 14 de la Ley impugnada prevé como uno de los requisitos para poder ser postulado a una candidatura el "no haber sido condenado por sentencia firme por el delito de violencia política, violencia política contra las mujeres en razón de género".

De acuerdo con la demandante, a partir de la lectura de la fracción se puede entender que se establece como causal de inelegibilidad el hecho de que una persona hubiere sido: i) sentenciada de forma definitiva y ii) por la comisión de un delito. Además, la Ley General en Materia de Delitos Electorales no prevé ningún tipo penal sobre "delito de violencia política".

Así, argumenta que considerar como causa de inelegibilidad la comisión de un delito que no existe genera una discrepancia normativa y una interpretación adversa que afecta el derecho político de las personas. En ese sentido, la autoridad legislativa trastoca el principio de certeza, seguridad y previsión jurídica, pues propicia interpretaciones ilegítimas y sin fundamento objetivo, lo cual propicia e incentiva litigios innecesarios e injustificados. Además, se constituye como un obstáculo o restricción injustificada y subjetiva al derecho de la ciudadanía de ser votada.

f) Sexto concepto de invalidez. Incongruencia Interna (antinomia) y violación a la seguridad jurídica por discrepancia de causales de inelegibilidad

De acuerdo con la demanda del partido accionante, el artículo 170 fracción VIII de la Ley Electoral genera una antinomia pues se contradice con las reglas de la propia legislación, ya que el artículo 14 fracción VIII de la Ley ya establece los requisitos formales para el registro de una candidatura.

Dicho artículo señala que es un requisito de elegibilidad el "no haber sido condenado por sentencia firma por el delito de ...". De esta forma, parece que se impone un requisito adicional en donde, además, no se establece el concepto de delito, por lo que podrían incluso incluir resoluciones administrativas por violencia política en razón de género en contra de las mujeres. Tal situación únicamente muestra la existencia de un problema de interpretación y falta de tipicidad.

Concretamente, debe declararse la inconstitucionalidad de dicho artículo, pues este pide colmar un requisito inusitado e innecesario, puesto que la *ratio legis* del artículo 170 fracción VIII es colmar el requisito de elegibilidad, pero no así imponer uno nuevo que sea incongruente con la totalidad del texto legislativo y que por su naturaleza podría afectar el ejercicio de un derecho político.

Acción de inconstitucionalidad 174/2023 (Partido político Morena)

a) Primer concepto de invalidez

El partido político accionante controvierte la reforma a la fracción II del artículo 5 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues sostiene que violenta

lo dispuesto por los artículos 1, 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Federal. Esto, pues la definición de "calumnia" agregó condición objetiva de punibilidad consistente en "a sabiendas de su falsedad", dicha adición imposibilita la operación de dicha fracción en detrimento de quien resienta esa clase de actos, en tanto que impone desproporcionadamente un deber hacia la persona que denuncia, ya que lo obliga a probar dicha cuestión. Además, esto se hace en medio de un proceso electoral en donde rigen los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y equidad en la contienda, por lo que cuando se imponen cargas desmedidas para la actualización de las infracciones que fueron implementadas para evitar o disuadir la lesión a tales principios, en realidad se está apartando del Pacto Federal.

Por otra parte, si bien, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para generar su propio marco jurídico, también es cierto que tal atribución no alcanza para poder contradecir lo previsto en una ley general, pues, además, el artículo 133 constitucional estableció un sistema de distribución de competencias que sujeta a las autoridades locales a lo que disponen las leyes generales. En este caso, la definición de la ley de Querétaro no se ajusta a lo determinado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) Segundo concepto de invalidez

Se impugna el artículo 14 párrafos primero, fracciones VIII y IX y segundo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que, por una parte, regula en forma deficiente los requisitos para postularse y, en su caso, para permanecer en cualquier cargo de elección popular y, por otra, emplea lenguaje no inclusivo en la porción normativa de dicho precepto legal.

Los requisitos que se impugnan son los siguientes: "No haber sido condenado por sentencia firme por el delito de violencia política, violencia política contra las mujeres en razón de género" y "No tener suspendidos sus derechos políticos electorales en razón de una sentencia firme por alguno de los siguientes supuestos: a) violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, b) delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales; c) como deudora alimentaria morosa que atenten contra las obligaciones alimentarias".

Sobre esto, el partido promovente sostiene que dichas porciones implican una deficiente regulación pues, por una parte, el no haber sido condenado mediante sentencia firme, deviene atemporal y desproporcionada; por otro lado, las sanciones de inelegibilidad o impedimentos para ser candidata o candidato no deben ser vitalicias ni inusitadas. En ese sentido, el partido invoca como hecho notorio la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020 en donde este Alto Tribunal concluye que artículos parecidos pueden ser constitucionales siempre que se interpreten en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenado por aquellos delitos implica que esta sea una condena definitiva y solo mientras se compurga la pena aplicada. Por ello, también considera que deberá entenderse que la suspensión de derechos solo aplica cuando la condena firme es de tipo penal y no se ha compurgado o solo mientras no ha prescrito la sanción.

Por otro lado, el penúltimo párrafo del artículo 14 señala que "solo podrá ser gobernador constitucional del Estado un ciudadano ...". Sobre esto, la accionante señala que el legislador debió emplear lenguaje inclusivo y regular dicho precepto conforme el "Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, en materia de paridad entre géneros", en tanto que cualquier ciudadano o ciudadana que reúna los requisitos puede acceder al cargo en cuestión. Así, en caso de que la porción no pueda entenderse de esta forma, deberá invalidarse.

c) Tercer concepto de invalidez

Se impugna la omisión legislativa relativa a una competencia de ejercicio obligatorio, consistente en el incumplimiento al mandato del Poder Constituyente Permanente, establecido en los artículos tercero y cuarto transitorios del Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros.

En su escrito de demanda, el partido considera que existe dicha omisión debido a las siguientes cuestiones:

i) La resolución de cinco de junio de dos mis veintitrés relativa al expediente del incidente oficioso de cumplimiento de sentencia SUP–RAP–116/2020 y

acumulados en donde la Sala Superior del TEPJF estimo que se incumplió con el principio de paridad de género en la elección de la gubernatura del Estado de Querétaro y ordenó al Congreso emitir la regulación correspondiente a fin de garantizar la postulación paritaria de candidaturas. Así, en la verificación de la legislación de dicha entidad, la Sala estimó que a la fecha no se ha cambiado la normativa respectiva pero que aún tiene oportunidad de cumplir con lo ordenado. Ello independientemente de su obligación de acatar el Decreto señalado.

De esta forma, la omisión legislativa en cuestión es inconstitucional debido a la inactividad legislativa en una competencia de ejercicio obligatorio. Por ello, corresponde que este Alto Tribunal ordene al legislador omiso emitir la regulación atinente.

d) Cuarto concepto de invalidez

La accionante impugna el artículo 109 párrafos primero, fracción IV y último, parte final, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que, por una parte, hace depender el orden de aparición o colocación de los emblemas de los partidos políticos en la boleta electoral, según la antigüedad de su acreditación de registro ante Instituto local, no obstante que ese orden debe ser conforme a la antigüedad del registro del partido político nacional ante el INE. Por otra parte, no es adecuado que se considere que una representación de partido político o de candidatura independiente está "conforme" o "a favor" con el diseño de la boleta, por la simple inasistencia a la reunión donde se exhiban las propuestas de diseño. Ello se traduciría en una vulneración a los principios de certeza, legalidad y objetividad electoral, así como también a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

Lo anterior se debe a que, por un lado, diferenciar el orden de aparición de los partidos políticos nacionales y locales en las boletas, según la antigüedad de su acreditación de registro, altera el principio de certeza electoral pues el orden de aparición debe regirse según la antigüedad el registro, no así de la temporalidad de la acreditación ante el Instituto. Por ello, se constituye en una medida injustificada, arbitraria y subjetiva que obstaculiza el ejercicio de los derechos a favor de los partidos.

Además, el legislador local podría, incluso, carecer de competencia para establecer dicha cuestión, pues de acuerdo con la ley general en la materia, corresponde al legislador federal.

La segunda razón recae en que se haya establecido la conformidad con el diseño de la boleta atribuida fictamente al partido político que no asiste a una reunión de trabajo. Señala que este tipo de acuerdos deben ser colegiados y corresponder al órgano superior de los organismos públicos locales y al Instituto Nacional Electoral. Además, atribuir como consecuencia de derechos, la ficción legal consistente en tener por "conforme" a cualquier representación partidista o de candidatura independiente por el solo hecho de no asistir a una reunión de trabajo donde prácticamente de manera secreta para el grueso del electorado, se define un diseño de las boletas y un orden de aparición que no da certeza alguna de la publicidad y legalidad en la realización de dicha actividad.

e) Quinto concepto de invalidez

En este concepto se impugna el artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que regula diversas reglas para la constitución y registro de organizaciones ciudadanas como partidos políticos locales y asociaciones políticas estatales. No obstante, dicha regulación es competencia del Congreso de la Unión en términos del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a) del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos en materia política–electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

En ese sentido, si el artículo 134 de la ley electoral local dispone de reglas relativas a la constitución y registro de los partidos políticos locales, y estos temas ya están regulados por la Ley General de Partidos Políticos, es evidente que además de duplicidad, el legislador carece de competencia para mantener en vigor normas generales cuya emisión se confiere en forma exclusiva al Congreso Federal.

f) Sexto concepto de invalidez

La actora argumenta que la reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial

del Gobierno del Estado, no se apega a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa, así como el respeto a las reglas en el desarrollo del proceso legislativo, incluyendo preponderantemente el conocimiento de las iniciativas a discutir, de modo que se asegure la participación informada y libre de los legisladores en la creación de las normas.

Pese a que aparentemente se respetaron los plazos para la aprobación de la reforma, no debe pasar inadvertida la celeridad con la que se llevó a cabo el proceso legislativo, pues desde la presentación de la iniciativa hasta su publicación únicamente transcurrieron ocho días. Además, diversas iniciativas que se presentaron, y que posteriormente se acumularon con la misma celeridad cuestionable, superaron el plazo establecido para ser turnadas a comisión. Además, para que el dictamen resultante de la comisión pudiera ser válidamente agregado a la orden del día, este debió haber sido entregado el día 12 de julio –y no el 14– con el objetivo de que existiera un plazo de 48 horas hábiles.

Concretamente, el partido accionante señala que es absurdo que tan solo dos días después de haber acumulado las seis iniciativas de ley, se haya elaborado el dictamen de la referida reforma y que, en menos de un día efectivo, los legisladores hayan estado en posibilidad real de conocer el contenido de dicha reforma.

En ese sentido, de acuerdo con la acción de inconstitucionalidad 9/2005 los procedimientos legislativos deben respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad y libertad, para lo cual debe existir una efectiva deliberación pública con un ambiente propicio para el diálogo. Cuestiones que no ocurrieron en el presente caso.

Además, como parte de la celeridad de dicho proceso, la consulta realizada fue apresurada y sin realizar un análisis pormenorizado de los resultados de la misma, pues dicho ejercicio se publicó el día que se determinó la acumulación de iniciativas y culminó el día que se aprobó el dictamen en la cámara de origen.

g) Séptimo concepto de invalidez

La accionante, señala que el inciso c) de la fracción II del artículo 5 de la norma impugnada es deficiente en su regulación y actualiza una omisión legis-

lativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, al introducir de manera deficiente la definición de "grupos de atención prioritaria".

El partido accionante considera que la legislatura local no cumplió con sus competencias de ejercicio obligatorio, en virtud de que esa se llevó a cabo de manera deficiente, en relación con el principio de igualdad y no discriminación al introducir de una forma no adecuada el concepto de grupos de atención prioritaria.

En este caso, el Congreso local determinó introducir lo que a su consideración atiende a los grupos de atención prioritaria, sin embargo, dentro de dicha definición fue omiso en contemplar a las mujeres, por lo que el partido accionante señala que para la elaboración de la definición se debió analizar la totalidad de lo esgrimido en diversos criterios y definiciones.

Además, dicha normativa también contiene una deficiente regulación en las acciones afirmativas. Ello, pese a que el principio de igualdad y no discriminación constituye un mandato constitucional que permea a todo el sistema jurídico.

Acción de inconstitucionalidad 175/2023 (CNDH)

a) Primer concepto de invalidez

Las normas impugnadas de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establecen la obligación a cargo de los partidos políticos de postular, al menos, una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria en las planillas de mayoría relativa de los ayuntamientos y para registrar candidaturas a diputaciones locales, entre los que se encuentran las personas con discapacidad y personas afrodescendientes, de conformidad con la definición de "grupo de atención prioritaria" contenida en el mismo ordenamiento.

Además, debido a que se trata de medidas que inciden directamente en los derechos político–electorales de esos colectivos, el legislador se encontraba obligado a consultarles.

El artículo 2 de la Constitución Federal y diversos precedentes de la Suprema Corte, así como estándares internacionales señalan que el derecho a la consulta se constituye como una prerrogativa para salvaguardar los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Así, dicha consulta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. Además, debe contemplar, mínimo, las siguientes fases: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.

Por otra parte, la consulta a personas con discapacidad debe contar con, por lo menos, las siguientes características: previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

Pese a lo anterior, en el presente caso, aunque la norma impugnada contiene obligaciones a cargo de los partidos políticos para incluir a dichos colectivos en la postulación de candidaturas, por lo que dicha medida electoral (acción afirmativa) sí incide directamente en los derechos de ambos sectores de la población, por ende, existía la obligación de realizar la consulta.

No obstante, no existe constancia de que haya existido algún tipo de acercamiento o consulta con las personas señaladas.

b) Segundo concepto de invalidez

Los artículos 5, fracción II inciso q) y 162 párrafos penúltimo y último de la Ley Electoral del Estado de Querétaro crean una medida afirmativa que es insuficiente para cumplir con su propósito constitucional, ya que no resulta idónea para garantizar que los grupos de atención prioritaria –a los que pretende beneficiar– queden especialmente representados; además, establece un catálogo delimitado y taxativo de grupos sociales a los que ubica en dicha hipótesis. Por lo anterior, la medida transgrede los principios de igualdad y no discriminación, así como a ser votado en condiciones de paridad. Independientemente de que las normas son inválidas por no haberse realizado la consulta correspondiente, tampoco constituye una medida efectiva para cumplir con el propósito para el que fue creada.

En primer lugar, el legislador instauró una definición que podría calificarse como reducida de los grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual podría terminar por excluir a quienes no están nombrados. Además, se estima que la norma no es idónea debido a que el mecanismo solo garantiza el acceso a una fórmula de candidatos integrada por personas identificadas como grupo de atención prioritaria, lo cual hará imposible que queden representados todos los colectivos de mérito y mantendrá la falta de representación de otros colectivos que han sido discriminados de manera estructural.

Por último, la Comisión accionante señala que en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, sus efectos se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas.

6. **Admisión, desechamiento, acumulación y trámite de las demandas.** En principio, por acuerdo de quince de agosto de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 172/2023 y ordenó turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf como instructora del procedimiento correspondiente.

7. Asimismo, mediante proveídos de diecisiete de agosto de dos mil veintitrés, la Presidenta ordenó formar y registrar los expedientes físicos y electrónicos de las diversas acciones de inconstitucionalidad 173/2023, 174/2023 y 175/2023, respectivamente, y debido a la identidad en la legislación impugnada, también determinó la acumulación de los medios de control constitucional a la primigenia **acción de inconstitucionalidad 172/2023.**

8. Hecho lo anterior, mediante auto de veintiocho de agosto de dos mil veintitrés, por un lado, la Ministra instructora **desechó** la **acción de inconstitucionalidad 172/2023** que hizo valer Rufina Benítez Estrada, quien se ostentó como Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal del partido político MORENA en el Estado de Querétaro, por encontrarse frente a un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Ello es así, pues la presentación de dicho medio de control constitucional debe realizarse a través de su dirigencia nacional y, por ende, la

Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal carecía de legitimación para promover dicha acción de inconstitucionalidad.

9. Por otro lado, la Ministra instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 173/2023, 174/2023 y 175/2023; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro para que rindieran su informe, específicamente requirió al primero de ellos para que enviara copia certificada del proceso legislativo de la reforma de ley impugnada y al segundo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno de la entidad, correspondiente al quince de julio de dos mil veintitrés, que contiene la reforma de la normativa cuya invalidez se reclama.

10. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que, de ser el caso, formulara el pedimento que le corresponde, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que manifestara lo que a su esfera competencial conviniera. Solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que emitiera la opinión correspondiente; pidió al Presidente del Instituto Nacional Electoral que remitiera la documentación relativa a los partidos políticos accionantes; y requirió a la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

11. Cabe aclarar que, respecto de la solicitud de la suspensión de lo reclamado que planteó el Partido del Trabajo, se determinó que en la acción de inconstitucionalidad no procede otorgarla, pues se realiza un análisis abstracto de una norma general. Consecuentemente, cuando se plantea una invalidez a normas generales no es posible otorgar la suspensión debido a que las características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, y no es posible paralizar sus efectos, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica.

12. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** En su informe, el Poder Legislativo local expuso lo siguiente:

a) Improcedencia y causas de sobreseimiento

Se actualizan las causales de improcedencia contenidas en las fracciones I, II y VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política federal.

Respecto la fracción I, se actualiza por ser en contra de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ya son un tema resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 52/2017, 132/2020 y demás relativas a resolver sobre la Ley Electoral de Querétaro.

Respecto la fracción II, por ser contra normas generales o actos en materia electoral, ya que diversos conceptos, porciones normativas, fracciones de los artículos que pretenden ser invalidados por los promoventes, guardan una estrecha relación e identidad en su contenido y que dichas normas generales no han sido sujetas de un escrutinio en contra de las mismas.

En lo relativo a la fracción VIII del mencionado artículo 19, se precisa que en diversos conceptos de invalidez formulados por las accionantes carecen de los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados y por ende debe recaer la improcedencia y, por tanto, el sobreseimiento sobre dichos conceptos de invalidez.

Acción de Inconstitucionalidad 173/2023

a) Primer concepto de invalidez

El concepto de invalidez es infundado, pues la norma impugnada siguió el debido proceso legislativo que la ley señala y, además cumplió con los estándares que ha desarrollado la Suprema Corte en su doctrina: respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas; correcta aplicación de las reglas de votación y publicidad.

b) Segundo concepto de invalidez

El legislativo local considera que lo alegado por la actora no es cierto y, además, debe sobreseerse pues, de acuerdo con lo establecido por el artículo

19 fracción VIII la ley reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política Federal, no se advierte que se hagan valer violaciones a la Constitución.

Si bien, la quejosa señala los preceptos constitucionales vulnerados, del contenido de su demanda no se expresan los agravios que causan la supuesta invalidez.

c) Tercer y cuarto conceptos de invalidez

El legislativo local considera que lo alegado por la actora no es cierto y, además, debe sobreseerse pues, de acuerdo con lo establecido por el artículo 19 fracción VIII la ley reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política Federal, pues de la lectura de ambos conceptos de invalidez no se advierte que se hagan valer violaciones a la Constitución.

Es decir, lo alegado por la accionante se limita a una supuesta incongruencia y falta de completitud de la norma, no así sobre cuestiones constitucionales. Al margen, se solicitó tener por reproducidos los argumentos vertidos en la respuesta al primer concepto de violación del presente asunto (173/2023), así como aquellos contenidos en la contestación a los agravios séptimo de la acción presentada por el partido Morena (174/2023).

d) Quinto concepto de invalidez

El informe del poder legislativo local considera que las disposiciones impugnadas por la accionante son constitucionales. Además, solicita se tengan por reproducidos los argumentos vertidos respecto de la respuesta al séptimo concepto de violación en la acción de inconstitucionalidad 173/2023 y segundo de la acción de inconstitucionalidad 174/2023.

e) Sexto concepto de invalidez

Debido a la redacción del escrito de demanda, el partido consideró que no se desprende un sexto concepto de invalidez.

f) Séptimo concepto de invalidez

La norma reclamada es constitucional pues, por una parte, es una medida idónea para el fin buscado, que es el de proteger a las mujeres de la violencia de género. Por otra parte, la norma únicamente realiza una especificación del delito.

Además, aunque se considera que se adicionaron causas de inelegibilidad, se sostiene que la norma reclamada cumple con los requisitos de elegibilidad para la gubernatura, diputaciones o ayuntamientos, al implementar un impedimento consistente en que la persona no este condenada por un delito tal como la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Acción de inconstitucionalidad 174/2023

a) Primer concepto de invalidez

La definición de "calumnia" contenida en el artículo 5, fracción II, inciso c) de la norma impugnada no contradice lo dicho por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el legislador local únicamente se avocó a clasificar los posibles sujetos activos del delito de calumnia de manera enunciativa.

Es decir, la ley local no se contrapone a la ley general, sino que amplía la definición para su mayor entendimiento y así garantizar la aplicación con estricto apego a los derechos fundamentales. Además, el incluir "a sabiendas de su falsedad" brinda certeza jurídica.

b) Segundo concepto de invalidez

La norma impugnada por la accionante es constitucional pues al detallar que se necesita una "sentencia firme", se protege el principio de presunción de inocencia, legalidad y seguridad electorales, lo cual también proporciona certidumbre jurídica. Además, es una medida que supera un test de proporcionalidad.

Por otra parte, respecto del argumento relativo a la utilización de lenguaje inclusivo, se señala que no existe una obligación constitucional de hacer ese

tipo de referencias, sin embargo, no porque en la construcción gramatical exista una interpretación de género masculino, quiere decir que solo a quien refiere por género le sería aplicable.

c) Tercer concepto de invalidez

No existe omisión legislativa en materia de paridad de género. En este caso, no existe un mandato constitucional ni un plazo perentorio (como si existió para el Congreso de la Unión, por ejemplo) para los Congresos estatales.

d) Cuarto concepto de invalidez

Lo argumentado por la parte accionante es infundado pues la reforma se hizo conforme lo establecido, en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, en la Ley General de Partido Políticos y en la propia Constitución federal.

Si bien, la accionante señala que se modifica la forma en la que deberán aparecer los partidos políticos, por una parte, se sostiene que los organismos públicos locales tienen potestad para legislar en materia electoral sin contravenir disposiciones que solo competan a las autoridades federales. En ese sentido, en este caso únicamente se reguló acerca de la organización y funcionamiento de las boletas electorales y su registro y orden.

e) Quinto concepto de invalidez

El concepto de invalidez es infundado pues el Congreso del Estado de Querétaro se abocó a legislar dentro del ámbito de sus competencias y no transgredió ninguna competencia que correspondiera a las autoridades federales.

f) Sexto concepto de invalidez

Dada la similitud del concepto de invalidez identificado como primero el cual fue planteado por el Partido del Trabajo, se solicitó que se tengan por reproducidos los argumentos que dan sustento y validez a la norma impugnada.

g) Séptimo concepto de invalidez

Se sostiene la constitucionalidad de la norma impugnada. Ello, en virtud de que no es una porción normativa que excluya a otros grupos como las mujeres, sino que es una norma que no puede leerse de manera aislada pues, de un estudio integral, puede advertirse que la inclusión de las mujeres está garantizada con mayor fuerza y eficacia en otras disposiciones de la Ley.

Acción de inconstitucionalidad 175/2023

a) Primer concepto de invalidez

Se sostiene la constitucionalidad de la norma, debido a que previo a la aprobación y discusión de la norma existieron etapas previas en donde existió una consulta realizada los días 12, 13 y 14 de julio de dos mil veintitrés, la cual se desahogó conforme a las etapas y condiciones previstas en la Convocatoria emitida.

b) Segundo concepto de invalidez

De la misma forma, se sostiene la constitucionalidad de las normas impugnadas. Lo anterior en virtud de que son medidas dirigidas a garantizar los derechos de ciertas poblaciones. Además, estas fueron acordes con la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro dentro del expediente TTEQ–JLD–7/2023, en donde se ordenó al Congreso local a implementar las medidas legislativas necesarias, idóneas y proporcionales que garanticen los derechos electorales de las personas LGBTTTIQ+.

En ese sentido, para cumplir con dicha resolución y con el mandato constitucional y convencional que vincula al Congreso a garantizar condiciones de igualdad entre las personas, se emitieron las medidas impugnadas.

13. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** En su informe, el Poder Ejecutivo local sostuvo lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad 173/2023

a) Primer concepto de invalidez

Señala que dicho concepto no es atribuible al titular del Ejecutivo, quien se limitó a realizar la publicación del Decreto de Ley.

b) Segundo concepto de invalidez

De acuerdo con el informe, resulta falso lo aducido respecto a la ausencia de consulta. Esto es así, pues previo a la aprobación del dictamen definitivo existió una consulta (real, informada, pública, con anticipación, suficiente, efectiva y transparente) dirigida a toda la ciudadanía, incluyendo personas con discapacidad y personas indígenas.

c) Tercero concepto de invalidez

Señala que dicho concepto no es atribuible al titular del Ejecutivo, quien se limitó a realizar la publicación del Decreto de Ley.

d) Cuarto concepto de invalidez

Señala que dicho concepto no es atribuible al titular del Ejecutivo, quien se limitó a realizar la publicación del Decreto de Ley.

No obstante, señala que es infundado lo alegado por la accionante pues el inciso q) del artículo 5 únicamente señala de forma enunciativa, más no limitativa, algunos de los grupos de atención prioritaria.

e) Quinto concepto de invalidez

Resulta infundado el concepto de invalidez invocado pues, contrario a las manifestaciones de la accionante, el supuesto previsto en el artículo 14, fracción VIII de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, sí se encuentra tipificado como delito en el artículo 20–bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

f) Séptimo [sic] **concepto de invalidez**

Los argumentos de la accionante son inoperantes, infundados y tendenciosos, pues no existe contradicción, sino coincidencia con lo establecido en las dos disposiciones que señala. Esto, en virtud de que ambas establecen un requisito en común: no haber sido condenado por sentencia firme por violencia política contras las mujeres en razón de género.

Acción de inconstitucionalidad 174/2023

a) Primer concepto de invalidez

Este concepto de invalidez es infundado, toda vez que el partido político accionante parte de una premisa errónea, pues considera que el Poder Legislativo local no se ajustó a la normativa electoral.

Sin embargo, la definición de *calumnia* contenida en la norma impugnada contiene los mismos elementos que la definición establecida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, solo que con mayor especificidad al establecer quién o quiénes pueden imputar los hechos o delitos falsos. No obstante, ello no conlleva una violación a los principios electorales de certeza, legalidad y objetividad.

Además, señaló que, de acuerdo con criterios de la Suprema Corte, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas. En ese sentido, en el presente caso el legislador local cumplió con el mínimo normativo y formuló una definición especificándola y perfeccionándola, cuestiones que no están prohibidas.

b) Segundo concepto de invalidez

Este concepto de invalidez también resulta infundado, toda vez que parte de una premisa falsa. Es decir, contrario a lo sostenido por la accionante, en relación con el contenido de las fracciones que contiene una regulación deficiente por ser atemporal y desproporcionada, en realidad es un argumento ino-

perante pues tiene relación directa con la materia de ejecución de penas y ésta, a su vez, corresponde únicamente al Congreso de la Unión.

Esto es, la Ley Nacional de Ejecución Penal es quien establece la duración del impedimento, que es únicamente mientras los antecedentes penales estén vigentes y no se hayan cancelado. De ahí que el legislador local no haya establecido una duración, sino que esta depende de cada caso en particular.

c) Tercer concepto de invalidez

Respecto la alegada omisión legislativa relativa a una competencia de ejercicio obligatorio, el poder Ejecutivo local señala que es un concepto inoperante, toda vez que lo que reclama la parte accionante es la omisión legislativa en materia de paridad de género, lo que de suyo no es así. Sin embargo, al día de que se rinde el informe, nos encontramos dentro del plazo en el que la Constitución Federal establece una prohibición expresa para legislar, pues las modificaciones legales fundamentales deben hacerse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral.

d) Cuarto concepto de invalidez

Respecto la alegada inconstitucionalidad del artículo 109 párrafos primero, fracción IV y último, es un concepto de invalidez que debe ser declarado inoperante, toda vez que, nuevamente, se parte de premisas erróneas.

Lo anterior se refiere a que, contrario a lo sostenido por la accionante, los poderes legislativos locales sí pueden legislar en materias reguladas en leyes generales, al tratarse de materias concurrentes, pues hacen uso de su libertad de configuración para adecuar a la realidad local, sin que ello implique violaciones al orden constitucional.

Además, al tratarse de material electoral fundamental para la jornada electoral, lo que se pretende es no dejar en la indefinición el diseño de las boletas. Por ello, no se afectan los derechos de los partidos e, incluso, si existe alguna inconformidad esta puede hacerse valer.

e) Quinto concepto de invalidez

El quinto concepto de invalidez es infundado. Si bien, el Congreso de la Unión tiene la obligación de distribuir competencias en las materias concurrentes en los tres niveles de gobierno, ello no implica que la legislatura local se encuentre impedida para legislar en materia de partidos políticos.

Nuevamente, el legislador local cumplió con un mínimo normativo establecido en la ley general y, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, legisló especificando cuestiones propias de los partidos políticos.

f) Sexto concepto de invalidez

El partido consideró que, si bien, la accionante alega que la Ley Electoral no se apegó a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo jurídico y democracia deliberativa, así como en respeto a las reglas en el desarrollo del proceso legislativo, este concepto debe considerarse infundado.

Lo anterior, en virtud de que el poder ejecutivo local no tiene intervención en el proceso legislativo.

g) Séptimo concepto de invalidez

Este concepto de invalidez es infundado, debido a que el inciso q) de la fracción II del artículo 5 de la norma impugnada, señala únicamente de manera enunciativa, más no limitativa, algunos de los grupos de atención prioritaria.

Además, particularmente, las mujeres no resultarían excluidas pues el principio de paridad en materia electoral garantizaría su inclusión en las candidaturas.

Acción de inconstitucionalidad 175/2023

- **Primer concepto de invalidez**

Este concepto de invalidez es infundado, debido a que es falso que el Congreso del Estado de Querétaro haya sido omiso y no haya realizado ninguna

consulta. Esto, pues los días 12, 13 y 14 de julio de dos mil veintitrés la legislatura realizó una consulta que observó el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de personas con discapacidad y a personas afrodescendientes.

Además, se solicitó a esta Suprema Corte que se estime inaplicable la suplencia en la deficiencia del concepto de invalidez que aquí se combate, dado que no establece una causa de pedir al formular su planteamiento, pues no combate la norma jurídica más que por el hecho de que no se realizó una consulta previa para los efectos ya mencionados.

- **Segundo concepto de invalidez**

Los preceptos reclamados por la accionante son constitucionales, pues, por una parte, dichas medidas fueron acorde e incluso validadas por el propio Tribunal Electoral del Estado de Querétaro de acuerdo con la resolución dictada dentro del expediente TTEQ–JLD–7/2023 de diez de julio de dos mil veintitrés. Además, dicho tribunal declaró inexistente la omisión legislativa relativa a no legislar el acceso a la comunidad LGBTTIQ+.

No obstante, ordenó implementar las medidas legislativas necesarias, idóneas y proporcionales que garantizarán los derechos político–electorales de dicho colectivo.

En ese sentido, las disposiciones que combate la accionante se apegan a la sentencia mencionada.

Por otra parte, si bien el legislador estableció de manera enunciativa ciertos grupos de atención prioritaria, la interpretación armónica de la norma permite considerar que ésta no es limitativa y, mucho menos, excluyente de otros grupos.

14. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Por oficio TEPJF/P/RRM/00132/2023, recibido el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Presidente del Tribunal Elec-

toral del Poder Judicial de la Federación remitió opinión respecto del presente asunto, lo que fue radicado en el expediente SUP–OP–19/2023.

15. **Pedimento de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

16. **Informe del Instituto Nacional Electoral.** Por escrito recibido el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, el Encargado del Despacho de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral remitió los estatutos, el registro vigente y la integración de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, así como los estatutos, registro vigente e integración del Comité Ejecutivo Nacional y su presidente del Partido político Morena.

17. **Informe del Organismo Público Local Electoral del Estado de Querétaro e inicio del proceso electoral.** Por escrito recibido el doce de septiembre de esta anualidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Querétaro informó que, de acuerdo con el oficio SE/1025/23 del Secretario Ejecutivo del Instituto local, así como de conformidad con lo dispuesto por los artículos 22, párrafo tercero, y 93 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el proceso electoral 2023-2024 **iniciaría entre el dieciséis y treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, aunque finalmente inició el veinte de octubre de este año.**[1]

18. **Requerimiento realizado al Poder Legislativo del Estado de Querétaro y su desahogo.** Por auto de cinco de octubre de dos mil veintitrés, en lo que interesa, la Ministra instructora advirtió que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, si bien remitió diversas constancias relacionadas con el procedimiento legislativo, no adjuntó documento alguno en el que conste la Convocatoria de las sesiones en las que se discutió y voto la normativa impugnada; razón por la que requirió para que, en el plazo de tres días naturales, re-

[1] *https://pel.eleccionesqro.mx/2023-2024/assets/documentos/CALENDARIO%20ELECTORAL.pdf*

mitiera todos los documentos necesarios a efecto de contar con los elementos para resolver el presente asunto.

19. Atento a lo anterior, el nueve de octubre del presente año, Rafel Arturo Hurtado Ramos, quien se ostentó como Delegado del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, remitió los documentos que consideró necesarios a efecto de cumplir con el requerimiento que le fue formulado.

20. **Alegatos.** Por escrito recibido el día veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, quien se ostentó como Delegado de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, rindió los alegatos que estimó pertinentes. Por su parte, Luciana Montaño Pomposo, Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuló alegatos a través de oficio recibido el día veintisiete de octubre de dos mil veintitrés.

21. **Cierre de la instrucción.** Mediante auto de veintisiete de noviembre se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

22. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos f) y g),[2] de la

"rá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.
"...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"...
"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.
"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;"

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I,[3] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos y la comisión accionantes plantean la posible contradicción entre el Decreto aquí impugnado que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

23. De acuerdo con el artículo 41, fracción I,[4] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta sentencia debe contener la fijación breve y precisa de la norma general que es materia de la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

24. Por ello, a partir de una revisión de las demandas presentadas, se advierte que lo aquí impugnado es lo siguiente.

25. Por un lado, los partidos políticos accionantes impugnan la totalidad del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54 el quince de julio de dos mil veintitrés, con motivo de diversos vicios al procedimiento.

26. Por otro lado, según se particularizará en el apartado de fondo, los partidos políticos accionantes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvirtieron los siguientes artículos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro:

- **Artículo 5 fracción II, inciso c) y q).**

[3] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"
[4] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia ..."

"**Artículo 5.** Para efectos de esta Ley se entenderá: ...

"**II.** En lo que se refiere a otros conceptos:

"...

"**c) Calumnia.** La imputación hecha por cualquier persona en su carácter de particular, servidora o servidor público o partido político a través de sus representantes, militancia, simpatizantes o candidaturas, de hechos o delitos falsos, a sabiendas de su falsedad, con impacto en un proceso electoral.

"...

"**q) Grupos de atención prioritaria:** Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes."

- **Artículo 14 párrafos primero, fracciones VIII y IX, y segundo.**

"**Artículo 14.** Son requisitos para postularse y, en su caso, para permanecer en cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

"...

"**VIII.** No haber sido condenado por sentencia firme por el delito de violencia política, violencia política contra las mujeres en razón de género, y

"**IX.** No tener suspendidos sus derechos políticos electorales en razón de una sentencia firme por alguno de los siguientes supuestos:

"a) Por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público.

"b) Por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales.

"c) Como deudora alimentaria morosa que atenten contra las obligaciones alimentarias.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional del Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios."

- **Artículo 55, párrafo final**

"**Artículo 55.** ...

"El Instituto implementará el principio de paridad de género en la designación o nombramiento de las y los titulares de sus órganos."

- **Artículo 109, párrafos primero, fracción IV, y último en su parte final**

"**Artículo 109.** Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales, que se harán conforme al modelo que apruebe el Instituto Nacional con base en las especificaciones técnicas que emita al respecto y contendrán:

"...

"IV. Color o combinación de colores y emblema registrados ante el Instituto Nacional, para partidos políticos nacionales y ante el Instituto, para partidos políticos y se colocarán en el orden que le corresponde según la antigüedad de su acreditación de registro ante el Instituto y en el caso de candidaturas independientes en el orden de su registro ante el órgano que corresponda; en el caso de la elección para la Gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos, la fotografía de la candidatura o de quien encabeza la fórmula de mayoría en diputaciones o de quien encabeza la planilla para Ayuntamientos, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos políticos coaligados o los que hayan postulado a la misma candidatura común, según sea el caso. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en el mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición;

"Las representaciones de los partidos políticos y, en su caso, de las candidaturas independientes conocerán y rubricarán el diseño de la versión de las boletas electorales que se enviará para su impresión de cada elección en la que participen; para lo anterior, la Secretaría Ejecutiva en reunión de trabajo podrán (sic) a la vista los documentos para su validación. En caso de inasistencia de alguna representación se entenderá conforme con el diseño de la boleta."

- **Artículo 134**

"**Artículo 134.** Toda organización, para constituirse como partido político deberá presentar un aviso de intención ante el Instituto en el mes de enero del año siguiente al de la elección de la Gubernatura del Estado.

"Para el caso de una asociación política estatal el aviso de intención deberá presentarse en el mes del año siguiente al de la elección ordinaria que corresponda.

"A partir de este momento y hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización deberá informar al Instituto sobre el origen, monto y aplicación de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes, hasta la emisión de la determinación que tenga por no presentado el aviso de intención, acuerde el desistimiento o determine la procedencia o negativa de su registro.

"Toda organización deberá aperturar una cuenta bancaria a su nombre, la cual deberá manejarse de manera mancomunada por la persona que funja como su representante legal acreditada ante el Instituto y la persona responsable encargada de las finanzas y presentar un escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, el cual deberá estar suscrito por parte de su representante legal.

"Para que una organización pueda constituirse como partido político local es necesario que cuente con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios o distritos de la entidad, que deberán estar inscritas en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar en dichos municipios o distritos; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el Estado

podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral en el Estado, que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la fecha en que se presente la solicitud.

"La organización que pretenda constituirse como partido político local deberá presentar junto con la solicitud de registro una declaración de principios, elaborar en congruencia con ellos su programa de acción y los estatutos que regulen sus actividades en los términos de la Ley de Partidos.

"Los demás requisitos y procedimientos para la constitución de partidos políticos locales que serán los que establece la Ley de Partidos y los lineamientos que al efecto expida el Consejo General.

"El Consejo General deberá emitir los lineamientos que establezcan el procedimiento para el registro de asociaciones políticas electorales."

- **Artículo 162, párrafos penúltimo y último**

"**Artículo 162.** ...

"Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

"Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria."

- **Artículo 170, fracción VIII**

"**Artículo 170.**

"**VIII.** Manifestar por escrito y bajo protesta de decir verdad no haber sido condenado por sentencia firme por violencia política contra las mujeres en razón de género ..."

27. No pasa inadvertido que, en su demanda, el partido político Morena señaló como cuestión reclamada destacada la "*omisión legislativa inconstitucional relativa en competencia de ejercicio obligatorio*". Sin embargo, de la lectura integral de dicho documento se desprende que ello constituye en realidad un concepto de invalidez que formula a efecto de evidenciar un vicio de inconstitucionalidad del artículo 5, fracción II, inciso q), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Lo anterior, pues sostiene que el precepto legal fue confeccionado de forma deficiente al inobservar el principio de igualdad y no discriminación,[5] lo cual, en su caso, será abordado al estudiar el fondo del asunto.

III. OPORTUNIDAD

28. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[6] el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, **con la precisión de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.**

29. En este caso, el Decreto impugnado fue publicado el quince de julio de dos mil veintitrés en el medio oficial local; así, el plazo para su impugnación transcurrió del dieciséis de julio al catorce de agosto de dos mil veintitrés. En consecuencia, las acciones de inconstitucionalidad son oportunas al haberse presentado el último día con que se contaba para ello, según se especifica en la tabla que a continuación se plasma.

Partido político	Fecha de presentación
Partido del Trabajo	catorce de agosto de dos mil veintitrés
Partido político Morena	catorce de agosto de dos mil veintitrés
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	catorce de agosto de dos mil veintitrés

[5] Véase la página 61 del escrito de demanda del Partido político Morena.
[6] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

IV. LEGITIMACIÓN

30. El artículo 105, fracción II, inciso f),[7] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales y locales o sólo estas últimas, según corresponda. Por su parte, el numeral 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[8] establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contras leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, cuando así corresponda.

31. Sobre esa base, una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

---

[7] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"...
"**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;"

[8] "**Artículo 62.** ...
"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuenta con facultades para ello.

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

32. En este caso, este Tribunal Pleno considera que los accionantes han acreditado su legitimación para promover las demandas que dan lugar al presente asunto.

33. Se sostiene lo anterior porque de las constancias que obran en autos se advierte que los demandantes son partidos políticos nacionales con registro ante Instituto Nacional Electoral, y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias a efecto de impugnar la norma electoral que ya ha sido precisada previamente.

34. En efecto, por lo que hace al **Partido del Trabajo,** el escrito de demanda fue firmado por Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, María Mercedes Maciel Ortiz y Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, quienes acreditaron su personería como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional; esto último según se advierte de la certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral y que, al actuar como mayoría,[9] es suficiente para reconocer su legitimación, en términos de los artículos 43 y 44 de los Estatutos de dicho partido.[10]

[9] Firmaron diez de diecisiete integrantes.

[10] "**Artículo 43.** La Comisión Coordinadora Nacional **se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes,** en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno del mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal 24 del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus

35. En lo relativo al **Partido político Morena,** el escrito de demanda fue firmado por Mario Martín Delgado Carrillo quien, de acuerdo con la certificación de la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político Morena.

36. Así, conforme a lo dicho por el artículo 38, inciso a),[11] del Estatuto del partido político Morena, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al partido.

37. Además, cabe aclarar que las normas impugnadas son de naturaleza electoral, pues regulan diversas cuestiones relativas a las candidaturas y procesos electorales.

38. Por último, el artículo 105, fracción II, inciso g),[12] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** puede interponer acción de inconstitucionalidad en

integrantes. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."
"**Artículo 44.** Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:
"**a) Ejercer la representación política y legal** del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandatar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas ..."

[11] "**Artículo 38.** ...
"[El Comité Ejecutivo Nacional] estará conformado, garantizando la paridad de género, por doce personas en total, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:
"**a. Presidente/a,** deberá conducir políticamente al partido y **será su representante legal** en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional. En casos excepcionales podrá otorgar poderes para el mejor despacho de asuntos de su competencia."

[12] "**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.

contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

39. En este caso, la **acción de inconstitucionalidad 175/2023** fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como Presidenta de dicha Comisión y acreditó dicha personalidad con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve para el periodo de dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

40. Así, de acuerdo con el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,[13] la Presidenta es la persona que tiene la representación legal del referido organismo, por lo tanto, es de concluirse que tiene legitimación, en tanto que el argumento hecho valer no versa sobre violaciones al procedimiento legislativo, sino que la reforma impugnada, como sistema normativo y en particular los preceptos impugnados por dicha autoridad, podría afectar el derecho fundamental a ser votado al prever la forma en qué deben estar integradas las fórmulas para integrar los ayuntamientos y diputaciones en el estado de Querétaro; de ahí que en este caso se le reconozca legitimación a esta parte impugnante.

41. En suma, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por partes legitimadas para ello.

42. Las consideraciones de los apartados que anteceden son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y

"...
"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;"

[13] "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales en la precisión de la norma impugnada.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro hizo valer que, desde su óptica, se actualizan tres causales de improcedencia y sobreseimiento. Concretamente, argumentó que se actualizan aquellas relativas a las fracciones I, II y VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.

Cosa juzgada

44. La primera causal hecha valer consiste en que el tema aquí puesto a debate ya ha sido materia de pronunciamiento por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad identificadas con los números 52/2017 y 132/2020; lo cual, a consideración de la autoridad legislativa local, encuadra en el supuesto de improcedencia previsto en la fracción I del citado precepto 19 de la ley de la materia.[14]

45. Dicho planteamiento debe **desestimarse.** Por un lado, la fracción I invocada prevé que los medios de control constitucional son improcedentes contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, como ha quedado evidenciado previamente, lo aquí impugnado no versa sobre alguna resolución dictada por este Alto Tribunal, sino la totalidad del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado el quince de julio de dos mil veintitrés, así como diversas disposiciones de éste en particular.

[14] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;"

46. Por otro lado, si la argumentación de la autoridad legislativa local en realidad se encaminara a sostener que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en la fracción IV del artículo 19,[15] es decir, que existe cosa juzgada emanada de las acciones de inconstitucionalidad antes señaladas; ello es igualmente infundado debido a que en ellas se abordó lo siguiente:

Asunto	Promovente	Normas generales o actos reclamados
A.I. 52/2017	Partido del Trabajo	**Artículo 103, fracción VII,** de la **Ley Electoral del Estado de Querétaro,** promulgada mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro el **uno de junio de dos mil diecisiete.**
A.I. 132/2020	Partido Político Morena	Entre otras, se impugnaron **diversas disposiciones** de la **Ley Electoral del Estado de Querétaro,** publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro **el primero de junio de dos mil veinte.**

47. Véase que, ciertamente, en el presente asunto y en aquellos medios de control la materia de impugnación son disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Sin embargo, no por ello se trata de las mismas normas, ya que este asunto versa sobre las publicadas mediante decreto de **quince de julio de dos mil veintitrés** y en los diversos medios de control de constitucionalidad se analizó una normativa diversa emitida con años de anticipación. Esto evidencia que la materia que fue objeto de pronunciamiento por este Alto Tribunal en las tres acciones de inconstitucionalidad en mención es distinta y, por ende, no hay cosa juzgada.

Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra normas electorales

[15] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"**IV.** Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

48. En segundo término, con fundamento en la fracción II del artículo 19 de la ley de la materia,[16] el Poder Legislativo del Estado de Querétaro señala que es improcedente la presente acción de inconstitucionalidad debido a que **la normativa impugnada pertenece a la materia electoral,** contra lo cual no procede el presente medio de control constitucional.

49. Es infundado lo anterior, ya que, si bien es cierto que el artículo precisado en el párrafo anterior prevé la improcedencia de las controversias constitucionales en contra de normas generales o actos en materia electoral, la propia Ley reglamentaria en su artículo 65 prevé que esa causal de improcedencia no es aplicable tratándose de acciones de inconstitucionalidad,[17] supuesto este último que aquí se actualiza y que evidencia la procedencia del presente asunto. Idénticas consideraciones ha sostenido este Alto Tribunal al fallar la **acción de inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023.**[18]

No se hicieron valer violaciones a la Constitución

50. Por último, con sustento en la fracción VIII del artículo 19,[19] el Poder Legislativo local sostiene que diversos conceptos formulados por la parte accionante **carecen de los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados,** en tanto que estos últimos no se especifican; razón por la que, desde su óptica, debe decretarse el sobreseimiento.

---

[16] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;"

[17] "**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. En este sentido se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 13/2015 y 83/2009."

[18] Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 16 de octubre de 2023.

[19] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,"

51. Igualmente carece de asertividad el planteamiento, pues de la lectura de las demandas se advierten los preceptos constitucionales y convencionales que todos los accionantes consideran vulnerados con la normativa impugnada y que son el fundamento de los conceptos de invalidez esgrimidos.

52. A efecto de evidenciar lo anterior, enseguida se destaca lo precisado por cada una de las partes accionantes en sus escritos iniciales.

Accionante	Preceptos que se consideran vulnerados
Partido del Trabajo	Artículos 1, 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Numerales 6, 7, 15 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y Precepto 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
Partido Morena	Artículos 1, 14, 16, 35, 39, 40, 41, 15, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Preceptos 1, 2, 23.1, 24, 27 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y Numeral 1.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículos 1, 2 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Preceptos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Numerales I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

53. Ahora bien, si existe o no vulneración a esos preceptos constitucionales invocados por los accionantes es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que dicha causal debe desestimarse.[20]

54. Así, ante lo infundado de los planteamientos de improcedencia hechos valer, y dado que este Alto Tribunal no advierte de oficio que se actualice alguna causal que impida estudiar el fondo del asunto, se procede a realizar el análisis correspondiente.

55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado en por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

56. Como punto de partida, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, previo a analizar los planteamientos que ponen en duda la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en lo particular, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez encaminados a evidenciar que existieron violaciones al procedimiento legislativo, en este caso el que dio origen al Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54 el quince de julio de dos mil veintitrés. Esto porque, de resultar fundados los argumentos hechos valer por los accionantes, podría dar como resultado la invalidación total de la reforma impugnada.[21]

[20] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Jurisprudencia, P./J. 36/2004, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, junio de 2004, página 865, Registro digital: 181395.

[21] Lo anterior con apoyo en los criterios jurisprudencial y aislado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de números *P./J. 32/2007,* P./J. 42/2013, P./J. 94/2001 y P.L/2008, de rubro y texto, respectivamente:
"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN

57. Sobre esa base, también debe precisarse que, en el rubro de impugnación a la confección legislativa, los accionantes hacen valer dos planteamien-

---

TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. 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."

Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes, entre los que podemos citar (por ser los más recientes), las acciones de inconstitucionalidad 278/2020, 265/2020, 241/2020, 236/2020, 196/2020, 157/2020, 148/2020, 140/2020, 123/2020, 121/2020 y 119/2020. Así como en la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda."

"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 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

tos. Por una parte, ambos partidos políticos señalan que en el proceso legislativo se presentaron diversas violaciones que ocasionarían la invalidez total del decreto impugnado; y, por otra parte, la totalidad de los demandantes sostienen que debido a que ciertas normas –no todas las emitidas– afectan de forma directa los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, debió realizárseles una consulta previa.

---

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."

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."

58. Así, en primer término, se abordará el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo y, en su caso, en segundo término, el análisis de falta de consulta previa propuesto.[22]

VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo

59. Coincidentemente, el Partido del Trabajo y MORENA sostienen que el decreto impugnado no se encuentra apegado a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa. Esto, en esencia, por no haber respetado las reglas del procedimiento legislativo, lo que ocasionó que no hubiera un conocimiento informado y libre de las iniciativas y que se traduce en una imposibilidad absoluta de un debate real. Ello, además de que ocurrió una modificación ilícita del texto del dictamen definitivo que se aprobó por el Pleno de la legislatura, es decir, hubo modificaciones en el texto publicado que alteraron el resultado de la etapa de discusión y votación.

60. En ese sentido, resulta relevante, previamente, realizar una relación del criterio sostenido en reiterados precedentes de este Tribunal Pleno sobre las violaciones al procedimiento legislativo, así como revisar el marco normativo de la entidad federativa que establece las reglas y principios en el proceso legislativo; y finalmente se analizará el caso concreto. Para tal efecto, por un lado, se describirán los hechos que permearon el proceso de creación de la norma y, por otro lado, se analizarán esos hechos a la luz del parámetro jurídico que los rige con la finalidad de determinar si hubo violaciones y, en su caso, si éstas tienen potencial invalidante.

A) Criterios rectores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las violaciones al procedimiento legislativo

61. Este Alto Tribunal ha definido el criterio rector respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidez total de un decreto que reforma, deroga o adiciona diversas leyes. En suma, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional

[22] Así se hizo al resolver la Controversia Constitucional 276/2022, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; ello derivado de la discusión ocurrida en el Pleno el 29 de agosto de 2023.

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.

62. De dichos precedentes conviene destacar la **acción de inconstitucionalidad 9/2005,** la diversa **52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006; y 42/2015.** La primera se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.[23] En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la reforma del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad que, en esencia, han sido las que han mantenido su vigencia hasta la fecha. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal[24] y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

---

[23] La acción de inconstitucionalidad 9/2005 se resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Presidente Azuela Güitrón; votaron en contra las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza.

[24] "**Artículo 14 de la Constitución Federal.** ...
"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."
"**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ..."

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto– son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe ha-

cerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."[25]

63. Del precedente citado se advierte que para este Tribunal Pleno lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es: **a)** el respeto a las reglas de votación; **b)** la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones y **c)** la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, en un contexto de deliberación pública.

64. En dicho fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer el potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.[26] El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación. Por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimen-

[25] Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

[26] Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

tales 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.

65. A partir del marco jurisprudencial anteriormente citado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que se han establecido parámetros de regularidad constitucional atendiendo a las características y especificidades de cada caso concreto para determinar la invalidez o la validez del proceso legislativo, como son, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete;[27] 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;[28] 41/2014, fallada en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince;[29] 36/2013 y su acumulada 37/2013, resuelta el trece

[27] En este asunto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa porque las irregularidades advertidas en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del Decreto, lo cual impidió que la minoría del Congreso tuviera la oportunidad de conocer el contenido de la reforma. Y segundo, porque si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

[28] En ese asunto se consideró que, si bien se había solicitado la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

[29] En relación con los vicios en el procedimiento, este Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma porque previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó

de septiembre de dos mil dieciocho;[30] 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte;[31] 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete;[32] 43/2018, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte;[33] 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte;[34]

el texto a los Diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, lo cual, en ese caso, impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

[30] El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al advertir que no se había respetado el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, porque los Diputados integrantes de la Legislatura habían tenido conocimiento del dictamen respectivo hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no había sido incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, con la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) ni había sido entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado (de Jalisco). Y no existió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece.

[31] En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de los precedentes.

[32] Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al texto constitucional en cuestión, porque el Dictamen origen del Decreto impugnado se había sometido a discusión en lo general y particular para finalmente ser aprobado por una votación calificada de las dos terceras partes de los presentes en la sesión integrantes de la Asamblea General, en la que precisamente se encontraban representadas todas las fuerzas políticas; y la convocatoria a la sesión plenaria había observado las formalidades que para ello exigía el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias.

[33] Este Pleno declaró la invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo debido a que el dictamen respectivo había sido aprobado el mismo día en que se sometió a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación y sin que existiera motivación alguna que justificara su incorporación en el orden del día sin la oportunidad debida, como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.

[34] En ese asunto se analizó todo el proceso legislativo del decreto impugnado y se indicó que si bien era cierto que en algunos precedentes (en específico en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), el Tribunal Pleno había considerado que la acelera-

236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.[35]

66. Es importante tomar en consideración también el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021,** resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno,[36] donde se dijo lo siguiente:

---

ción o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sin que se hubiere justificado la urgencia, impedía que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada por haber sido presentadas el mismo día en que fue discutida; lo cierto era que ese criterio no resultaba aplicable al caso en estudio, ya que en el asunto que se resolvía, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario habían sido expuestos con claridad por uno de los Diputados integrantes de la legislatura respectiva y avalados por veintiún votos de las Diputadas y Diputados presentes en la sesión, con un solo voto en contra, y además, ante la claridad del transitorio sometido a votación, su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no había sido afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión.

[35] El Pleno de la Suprema Corte concluyó que sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación. Ello, ya que: a) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, ya que de autos no se advirtió alguna irregularidad que les hubiera impedido participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad; la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación; b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, pues las votaciones por las que se aprobó el Dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas a las reglas establecidas por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a la votación en lo general del Dictamen, el cual se aprobó por más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, mientras que las reservas también se aprobaron por mayoría; y c) En el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.

[36] Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá 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 Presi-

"... Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que **ha venido flexibilizándose últimamente,** de tal manera que si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad,[37] se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados, con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,[38] **esos criterios se han venido modelando a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad,** así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

"**Esas directrices establecidas en los precedentes más recientes son las que regirán el análisis del actuar parlamentario en el presente asunto.**

"...

dente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en 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 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. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

[37] Como son las Acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

[38] Como las Acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

"Podrían, en principio, parecer fundados los argumentos de los diputados accionantes, en el sentido de que la convocatoria a la reunión de la Comisión para la discusión del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia se publicó en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día, por lo que no se realizó con la anticipación mínima de 48 horas a que se refiere el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados; además de que tampoco se circuló la propuesta de dictamen entre los integrantes de la Comisión con cinco días de anticipación.

"Sin embargo, del acta de la reunión virtual de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de veintidós de abril de dos mil veintiuno, se advierte que en ella se acordó dar paso con la Declaratoria de Publicidad del dictamen de la Comisión de Justicia, por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; y ... **La Mesa Directiva también acordó que se solicitaría la dispensa de trámites para su discusión y votación de inmediato en la sesión de esa misma fecha.**

"Y de la propia sesión llevada a cabo por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno) **se advierte 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.** Además de que, de la lectura de las intervenciones por parte de todos los Diputados que participaron a lo largo de la sesión, se puede advertir que todos tenían un claro conocimiento sobre los puntos que se someterían a debate, y en específico, a lo relativo al artículo Décimo Tercero Transitorio. Por lo que en todo caso, las violaciones que pudieran haberse cometido no resultarían invalidantes al no haberse transgredido alguno de los principios parlamentarios a que se ha hecho mención en esta resolución.

"Y en cuanto a las mociones suspensivas, se advierte que los demandantes carecen de razón, pues éstas se sometieron a discusión, sin embargo, la mayoría votó por la negativa a tomarlas en consideración.

"Finalmente, cabe señalar que al haber quedado evidenciado que en esta etapa se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con

representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad (pues de la sesión respectiva se puede advertir claramente que en la discusión participaron diversos diputados de todos los partidos políticos, quienes se pronunciaron sobre el contenido del dictamen que se sometió a su consideración), el procedimiento deliberativo culminó con la votación del dictamen respectivo, siguiendo las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

"De ahí que, aun cuando se considerara que la celeridad en el trámite legislativo del caso no cumplió con alguna de las formalidades establecidas en los Reglamentos y disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados, ello resultaría insuficiente para considerar que el proceso legislativo respectivo deba invalidarse.

"…"

67. Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que se ha flexibilizado últimamente, de tal manera que, si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad[39] se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes[40] esos criterios se han moldeado a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

[39] Como son las Acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

[40] Como las Acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

68. También es importante citar, como parte de los criterios que se han sostenido, la **acción de inconstitucionalidad 61/2019,** resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, en la cual por mayoría de diez votos,[41] declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad, el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. En dicha ejecutoria se concluyó que la ley impugnada era inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores **contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia. Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas).** Finalmente, no se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.

69. Asimismo, es importante citar lo resuelto por el Tribunal Pleno al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023,**[42] resuelta en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés, en la cual, por mayoría de nueve votos, se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de

[41] De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

[42] De las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Aguilar Morales con el proyecto original, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de daos mil veintidós.

70. En ese precedente, además de explicar el parámetro de regularidad constitucional ya descrito, se declaró la invalidez del Decreto cuestionado, por violación directa al artículo 72 de la Constitución Federal, esto porque la iniciativa **no se conoció a tiempo y no se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Origen, dada la inobservancia a las disposiciones contenidas en el Reglamento de cada Cámara, desconociéndose con ello el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular.**

71. Lo anterior, esencialmente, se reiteró al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023,** en sesión de veintidós de junio de dos mil veintitrés, en la cual, por mayoría de votos, se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

72. Asimismo, se destaca lo resuelto en las **controversias constitucionales 94/2021** y **276/2022,** resueltas el ocho de junio y veintinueve de agosto, ambas de dos mil veintitrés, respectivamente. En ellas, este Pleno, en el primero, estimó que el procedimiento legislativo era irregular por basarse en una dispensa del trámite que carecía de motivación legislativa. Se precisó que dichas dispensas implican la reducción de etapas de reflexión, diálogo e intercambio de ideas, lo que necesariamente se traduce en mermar el principio de deliberación parlamentaria. En el segundo, que el procedimiento relativo contenía dos vicios con potencial invalidante, consistentes en la dispensa del trámite del dictamen legislativo el cual carecía de una motivación mínima **y la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que las y los diputados integrantes del Pleno del Congreso local se impusieran del conocimiento de su contenido y alcance.**

73. En la línea de este último precedente, además, aquí resulta de especial importancia el criterio emitido unánimemente por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017,**[43] donde de manera análoga y previa a los precedentes citados en el párrafo anterior, medularmente, se sostuvo que, a pesar de la impugnación de algunas normas de dos legislaciones, se advirtió un motivo de inconstitucionalidad del proceso legislativo como una unidad indisoluble y, por ende, se invalidó todo el acto del que emanaron dichas normativas. Esto último, debido a tres razones: **(i) falta de convocatoria a la sesión donde se aprobaron los dictámenes de las leyes impugnadas; (ii) ausencia de distribución de los dictámenes previo a dicha sesión –por no existir constancia de su entrega– y (iii) respecto de un artículo transitorio, se publicó un contenido distinto al que fue aprobado por el ente legislativo, sin que se encontrara justificada esa manipulación.**[44]

[43] Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

[44] En un primer momento, el dictamen con proyecto de decreto por el que se creaba la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México se presentó al Pleno de la Asamblea Legislativa bajo el texto siguiente:
"SEXTO. Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer Secretario Técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el Secretario Técnico por un período de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto." (énfasis añadido).
Durante la sesión extraordinaria, el Diputado Luis Gerardo Quijano Morales presentó una reserva sobre este artículo sexto transitorio y precisó lo siguiente:
"A la segunda reserva del artículo sexto transitorio, el artículo sexto transitorio del dictamen que reforma la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México establece un plazo de 10 días hábiles para que el Jefe de Gobierno proponga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cumplir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración del cumplimiento de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

74. Y, recientemente, al dar resolución a la **acción de inconstitucionalidad 147/2023,**[45] la mayoría del Pleno de esta Suprema Corte declaró la invalidez del procedimiento legislativo debido a **la falta de justificación para dispensar la distribución del dictamen mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se discutió,** lo que se traduce en un desconocimiento e impedimento de estudiar y reflexionar el contenido de la propuesta, violándose así las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo.

75. Todas estas directrices son las que regirán el análisis del presente asunto.

Propuesta de modificación: Para homologar las condiciones en cuanto a la presentación de la terna del Fiscal Anticorrupción, se propone la siguiente redacción:
"Sexto.—Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y 224 Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."
Propuesta de reserva que fue sometida a votación por el Presidente de la Asamblea, la cual fue aprobada por votación económica. Posteriormente, no se hizo ninguna aclaración sobre esa reserva y se aprobó el dictamen con los artículos reservados previamente aprobados por una mayoría de 31 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones. Sin embargo, en el decreto enviado al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa firmado por el Presidente de la Asamblea Legislativa y los Secretarios, se envió el texto del artículo sexto transitorio como a continuación se transcribe:
"SEXTO. Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer Secretario Técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el Secretario Técnico por un período de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto." (énfasis añadido en la sentencia).

[45] Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 147/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de septiembre de 2023.

B) Marco normativo del estado de Querétaro

76. En lo que interesa, para efecto de conocer el parámetro legal que debe respetarse en el procedimiento legislativo en la entidad federativa que nos atañe, la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro prevén el procedimiento y reglas que a continuación se exponen.

77. **Presentación de la iniciativa.** De acuerdo con el artículo 18 de la Constitución del Estado de Querétaro,[46] podrán presentar iniciativa: el Gobernador, los Diputados, el Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos, organismos autónomos y los ciudadanos que cumplan con determinados requisitos, de esto último no es el caso especificarlos, dado el contexto del presente asunto.

78. Asimismo, cabe precisar que, en su primer artículo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro establece, particularmente, que sus disposiciones no son transigibles por vía de acuerdo de la Legislatura o de sus órganos, ni su vigencia u observancia podrán suspenderse u obviarse.[47]

79. **Trámite de la iniciativa.** En principio, la legislación de la entidad federativa prevé que la recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes de las nueve a las quince horas; sin embargo, podrán habilitarse días y horas distintos a los

[46] **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro**
"**Artículo 18.** La iniciativa de leyes o decretos corresponde:
"I. Al Gobernador del Estado;
"II. A los Diputados;
"III. Al Tribunal Superior de Justicia;
"IV. A los Ayuntamientos;
"V. A los organismos autónomos; y
"VI. A los ciudadanos en los términos previstos en la Ley."

[47] "**Artículo 1.** (Objeto de la ley) Esta Ley tiene por objeto establecer la organización, funciones y atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, de sus órganos y dependencias; normar los procedimientos que derivan de esas atribuciones previstas en la Constitución Política del Estado de Querétaro, así como definir los derechos y obligaciones de los integrantes de la Legislatura y de los servidores públicos del Poder Legislativo.
"Las disposiciones de esta Ley no son transigibles por vía de acuerdo de la Legislatura o de sus órganos, ni su vigencia u observancia podrán, por este concepto, suspenderse u obviarse."

señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que por su importancia requieran un trámite distinto; y termina de precisar la normativa que los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de partes o bajo las excepciones que prevé se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.[48]

80. Una vez presentada la iniciativa, dentro de un plazo de siete días hábiles, a partir de su recepción, la Presidencia de la Legislatura realizará el turno a la Comisión que estime competente. Una vez turnadas, se harán del conocimiento de quienes integren la Comisión y de las y los demás Diputados.[49] Y cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, a solicitud de la Comisión designada, la Presidencia de la Legislatura puede ordenar que se dictaminen de manera conjunta –acumulación de iniciativas–.[50]

---

[48] "**Artículo 34.** (Cómputo de los plazos) Los plazos a que se refiere esta ley, se computarán por días hábiles, salvo disposición expresa en contrario.
"La recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas. Los que se presenten para trámite Legislativo, deberán ser exhibidos de manera impresa y en archivo electrónico, en formato de procesador de textos editable o enviados de forma electrónica desde el correo institucional asignado al autor del documento.
"La Presidencia o la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Legislatura podrá habilitar días, horas y formatos distintos a los señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que, por su importancia requieran de trámite distinto. Los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de Partes o bajo las excepciones de la presente Ley se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.
"Serán inhábiles los periodos vacacionales autorizados por la Mesa Directiva, así como los días de descanso obligatorios señalados por las leyes de la materia, los convenios sindicales y los autorizados por la Mesa Directiva."

[49] **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro**
"**Artículo 44.** (Turno de iniciativa) La Presidencia de la Legislatura dentro de un plazo de 7 días hábiles contados a partir de la recepción de Iniciativas, realizará el turno a la Comisión de dictamen que estime competente.
"...
"Las iniciativas turnadas se harán del conocimiento de los integrantes de la Comisión acusando recibo respectivo de sus oficinas, y se harán del conocimiento de los demás diputados mediante correo electrónico institucional de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
"Las iniciativas presentadas se harán del conocimiento público en el portal de internet de la Legislatura, en un plazo de 10 días hábiles."

[50] "**Artículo 46.** (Acumulación de iniciativas) Cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, la Presidencia de la Legislatura, a solicitud del presidente de la Comisión respectiva, podrá ordenar que se dictaminen conjuntamente."

81. **Dictamen de la iniciativa.** Toda iniciativa turnada deberá ser dictaminada, de manera individual o con sus acumuladas. El dictamen podrá aprobar la iniciativa, rechazarla o aprobarla con modificaciones. Asimismo, deberá aprobarse por la mayoría de los integrantes de la Comisión al momento de su votación.[51]

82. Una vez que la Comisión lo apruebe, deberá ingresarse por la Oficialía de partes para que sea considerado por la Mesa directiva para su inclusión en la sesión del Pleno que se determine. Y que los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico en formato de procesador de textos editable **para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa.**[52]

83. Debe tomarse en cuenta que, para integrar el orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de partes con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles.[53]

---

[51] "**Artículo 48.** (Emisión de dictámenes) A todo turno de iniciativa corresponderá un dictamen individual o con sus acumuladas que deberá ser aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión respectiva al momento de su votación. Se exceptúan de lo anterior las iniciativas que causen baja por desistimiento de sus autores o bien por acuerdo de la Mesa Directiva, de conformidad con la presente Ley.
"Los dictámenes podrán:
"I. Aprobar la iniciativa en su literalidad.
"II. Rechazar la iniciativa, debiendo fundar y motivar las causas.
"III. Aprobar la iniciativa con modificaciones.
"Cuando se aprueben dictámenes de iniciativas con modificaciones, se podrán suprimir fragmentos de textos, hacer variaciones o adiciones de forma o de fondo, tomando en cuenta elementos complementarios o distintos."

[52] "**Artículo 52.** (Ingreso de dictámenes) Aprobado un dictamen por la comisión respectiva, deberá ingresarse por Oficialía de Partes, a efecto de que sea considerado por la Mesa Directiva para su inclusión en la Sesión de Pleno que determine.
"Los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico en formato de procesados de textos editable para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa."

[53] "**Artículo 92.** (Asuntos que integrarán el orden del día) Para la integración del orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de Partes, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles."

84. Este último párrafo y el que le precede son congruentes con lo que prevé la multicitada legislación estatal en su artículo 179, fracción IV, en el sentido de que la Gaceta legislativa es la publicación para uso interno de las y los diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará, entre otras cosas, por los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos **que hayan sido ingresados por Oficialía de partes por lo menos dos días antes de la sesión que corresponda.** Esto en el entendido de que, colmado aquel requisito, **la aludida gaceta se remitirá a las y los legisladores a un correo electrónico institucional el día anterior al que se celebre la sesión,** salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura.[54]

85. Y especial mención merece en este asunto precisar que **la convocatoria** a las sesiones del Pleno se hará por parte de la Presidencia de la Legislatura, por escrito o preferentemente por correo institucional, la cual **deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión.**[55]

86. **Debate en la sesión de Pleno.** Durante las sesiones de Pleno, la Presidencia de la Legislatura abrirá los asuntos a discusión conforme al orden del día que se haya anunciado y atendiendo, en su caso, al contenido de la Gaceta Legislativa.[56]

---

[54] "**Artículo 179.** (Gaceta Legislativa) La Gaceta Legislativa es la publicación para uso interno de diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará en lo general:
"...
"**IV.** Los Dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, que hayan sido ingresados por Oficialía de Partes por lo menos dos días antes de la Sesión que corresponda;
"...
"La Gaceta Legislativa se remitirá a los diputados a un correo electrónico institucional, el día anterior a aquel en que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura."

[55] "**Artículo 91.** (Formalidades de la Convocatoria) La convocatoria a las Sesiones del Pleno corresponde a la Presidencia de la Legislatura. Se comunicará por escrito o preferentemente a través de correo electrónico institucional y contendrá: ...
"La convocatoria deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión ..."

[56] "**Artículo 53.** (Apertura de la discusión del dictamen) Durante las Sesiones de Pleno, la Presidencia de la Legislatura abrirá los asuntos a discusión conforme al orden del día que se haya anunciado y atendiendo en su caso, al contenido de la Gaceta Legislativa."

Se formará una lista de oradores[57] y se participará de manera alternada a favor o en contra.[58] Salvo que la Presidencia de la Legislatura considere que el asunto no está suficientemente discutido, una vez que hayan participado todas las personas inscritas en la lista de oradores, se procederá a la votación del asunto.[59]

87. **Votación y aprobación del dictamen o decreto.** La Ley Orgánica señala que, cuando se trate de leyes o decretos, las votaciones serán nominales.[60] Además, señala que todas las resoluciones se aprobarán por mayoría simple, salvo prevención especial.[61] En el caso que nos ocupa bastaba con mayoría simple en la votación.

88. En lo que interesa, si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo aprueba, se continuará con el trámite a efecto de ordenar su posterior publicación.[62]

---

[57] "**Artículo 54.** (Lista de oradores en la discusión) Anunciada la discusión y previo a comenzar el debate, se formará una lista de oradores, los diputados que pretendan hacer uso de la voz deberán levantar la mano e informar a la Secretaría el sentido de su participación si es a favor o en contra del dictamen de mérito. La Secretaría informará a la Presidencia de la Legislatura el nombre de los diputados registrados y el sentido de su intervención."

[58] "**Artículo 55.** (Orden de las intervenciones) Los oradores registrados hablarán en forma alternada a favor o en contra, la Presidencia de la Legislatura los llamará por el orden de la lista y comenzando por el primer inscrito en contra."

[59] "**Artículo 66.** (Suficiencia de la discusión) Cuando hubieren participado en la discusión todos los diputados inscritos en la lista de oradores, se procederá a la votación del asunto que se trate.
"Si la Presidencia de la Legislatura considera que el asunto no está suficientemente discutido y hubiere más diputados solicitando el uso de la voz, ordenará se registre una nueva lista de oradores de conformidad con la presente Ley."

[60] "**Artículo 71.** (Votación nominal) Las votaciones serán nominales tratándose de leyes y decretos. ..."

[61] "**Artículo 75.** (Tipos de mayoría) Todas las resoluciones se aprobarán por mayoría simple, salvo que exista prevención especial."

[62] "**Artículo 79.** (Aprobación del dictamen) El proceso para la aprobación de los dictámenes que se presenten ante el Pleno, será el siguiente:
"**I.** Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo aprueba, se continuará con el trámite a efecto de ordenar su posterior publicación;
"**II.** Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo rechaza, se ordenará su archivo, salvo que éste acuerde instruir a la Comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo;
"**III.** Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo aprueba, se archivará el asunto como concluido;

89. **Publicación de proyectos de ley.** Una vez aprobado un dictamen, la Secretaría de Servicios Parlamentarios realizará los ajustes conforme a lo aprobado por el Pleno de la Legislatura y, posteriormente, su Presidencia y Secretaría firmarán el proyecto del ley o decreto para su remisión al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación, en su caso, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "la Sombra de Arteaga".

90. Resulta de especial relevancia señalar que, aunque podrían darse ajustes a los proyectos aprobados, éstos serán variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente; pero no podrá modificarse sustancialmente su contenido, de tal forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura.[63]

C) Desarrollo del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado

91. **Presentación y trámite de las iniciativas.** De las constancias se advierte que el nueve de mayo de dos mil veintidós, el veinticuatro de marzo, el primero de junio y el once de julio de dos mil veintitrés se turnaron a la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales del Congreso del

"Rechazada una iniciativa de ley, no podrá presentarse nuevamente, sino hasta pasados seis meses a partir de la fecha en que fuera rechazada por el Pleno; y
"**IV.** Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo rechaza, se devolverá a la Comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo y replantee su contenido."

[63] "**Artículo 81.** (Trámite para publicación de proyectos de Ley o Decreto) Aprobado un dictamen de Ley, Decreto o Acuerdo por la Legislatura, se procederá conforme a lo siguiente:
"**I.** La Secretaría de Servicios Parlamentarios realizará los ajustes conforme a lo aprobado por el Pleno de la Legislatura;
"**II.** Hecho esto, la Presidencia de la Legislatura y Secretaría firmarán el proyecto de Ley o Decreto para remisión al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en su caso, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 'La Sombra de Arteaga'
"**III.** Los ajustes que se realicen a los proyectos aprobados podrán contener variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente.
"No podrá modificarse sustancialmente el contenido en los proyectos de Ley o Decreto, de tal forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura."

Estado de Querétaro, para su estudio y dictamen, las siguientes seis iniciativas presentadas:

i) "Iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y la Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por un grupo de dieciséis diputadas y diputados de la LX Legislatura del Estado de Querétaro.

ii) "Iniciativa de Ley que adiciona una fracción al artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por un grupo de tres diputados y diputada integrantes del Partido Revolucionario Institucional.

iii) "Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por la Consejera Presidenta y el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

iv) "Iniciativa que reforma los artículos 5, 14, 32, 34, 62, 76, 80, 127, 130, 160, 161, 168, 170, 172, 177, 178, 187 y 205 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en materia de inclusión de Grupos de Atención Prioritaria", presentada por un grupo de cinco diputadas y diputados de Morena.

v) "Iniciativa de Ley que Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro", presentada por el mismo grupo de diputadas y diputados del grupo parlamentario Morena.

vi) "Iniciativa de Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, así como a la Ley Electoral, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de Participación Ciudadana y Ley Orgánica Municipal, todas del Estado de Querétaro", presentada por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

92. Mediante oficio de doce de julio de dos mil veintitrés y recibido en la Mesa Directiva el día trece del mismo mes, la Presidenta de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales solicitó a la Diputada Presidenta de la Mesa Directiva autorizar la acumulación de las seis iniciativas

a efecto de dictaminarlas de manera conjunta. En contestación a lo anterior, por oficio fechado en la misma data –doce de julio de este año–, esta última comunicó la autorización de la acumulación, aunque cabe aclarar que no se aprecia sello de recepción en ese documento.

93. **Dictamen de las iniciativas.** De las constancias se desprende que, por oficio de trece de julio de dos mil veintitrés, la Diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales emitió la convocatoria a la sesión de dicha Comisión para el análisis, discusión y, en su caso, aprobación del dictamen de las iniciativas mencionadas. La sesión se convocó para el día catorce de julio del mismo año a las 18:00 (dieciocho horas); cabe señalar que no se inadvierte que la convocatoria fue recibida por las y los diputados el mismo día de la sesión, esto es el propio catorce de julio entre las 10:49 (diez horas con cuarenta y nueve minutos) y 12:38 (doce horas con treinta y ocho minutos).

94. Del acta de la sesión se advierte que ésta inició a las 18:45 (dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos) del día catorce de julio, y en ella se hizo constar, en lo que interesa, que hubo el quórum legal para sesionar; se abrió la discusión del respectivo dictamen y, finalizada la discusión, la Diputada Presidenta de la Comisión solicitó al Diputado Secretario que lo sometiera a votación nominal, cuyo resultado fue la aprobación por unanimidad de tres votos a favor; y por ende, se instruyó a la Secretaria de Servicios Parlamentarios que se continuara con el trámite legislativo conducente. La sesión se dio por terminada a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) de ese día.

95. A las 18:58 (dieciocho horas con cincuenta y ocho minutos) del mismo catorce de julio de dos mil veintitrés –un minuto después de que terminó la sesión de la señalada Comisión– se recibió en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, el oficio de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales en donde se hizo constar la aprobación del dictamen en sesión de dicho órgano.

96. Cabe aclarar que de las constancias remitidas por la autoridad legislativa y de la página de internet del Congreso Estatal se hacen patentes dos cosas:

i. Se advierte el correo electrónico que fue enviado a las y los diputados integrantes del Pleno Legislativo el viernes catorce de julio de dos mil veintitrés a las 08:42 (ocho horas con cuarenta y dos minutos) de la noche, el cual contiene la convocatoria a la sesión ordinaria de Pleno que se realizaría a las 8:00 (ocho horas) de la mañana del día siguiente, es decir, el quince de julio de esta anualidad.

ii. Ni del contenido del correo anterior ni en la página del Congreso Local[64] se advierte cuestión alguna que hiciera constar que previamente a la sesión Plenaria se haya publicado la gaceta legislativa con el dictamen aprobado del catorce de julio de dos mil veintitrés y que sería materia de la discusión legislativa que se desarrollaría aproximadamente doce horas después –quince de julio del mismo año–.

97. **Debate en la sesión del Pleno.** De acuerdo con el Acta de la sesión, el día quince de julio a las 08:25 (ocho horas con veinticinco minutos), dio inicio la sesión convocada. Se puso a discusión, en un solo acto, el Dictamen en comento y se procedió a registrar un orador en contra de la propuesta y tres a favor.

98. Asimismo, del Diario de los Debates relativo a la sesión ordinaria 56, del quince de julio de dos mil veintitrés, se desprende lo siguiente:

i. Abierta que fue la sesión por haber el quórum necesario para tal efecto, sin que se hubiere hecho constar la lectura del dictamen puesto a consideración, fue sometido a discusión en un solo acto; hicieron uso de la voz dos diputados y dos diputadas, tres se manifestaron a favor y uno en contra.

ii. Respecto a este último, Diputado Armando Sinecio Leyva (MORENA), entre otras cosas manifestó que el contenido del dictamen se entregó de manera apresurada y sin posibilidad de discusión alguna, razón por la que esta Suprema Corte ya había invalidado reformas en lo federal en materia electoral.

iii. Por otra parte, la Diputada Laura Andrea Tovar Saavedra precisó, en esencia, que el dictamen contenía errores, tales como que no se reformó el glosario

[64] *http://legislaturaqueretaro.gob.mx/gacetas–legislativas/*

de la ley y no se definía cuáles son los grupos en situación de vulnerabilidad, lo que desde su óptica debía conceptualizarse como grupos de atención prioritaria.

99. **Votación y aprobación del dictamen o decreto.** Luego de un receso, se reanudó la sesión a las 09:50 (nueve horas con cincuenta minutos), y debido a que no existían más participaciones registradas, se realizó, en un solo acto, la votación nominal donde se registraron 19 votos a favor y 4 votos en contra. Por ende, se aprobó en lo general y en lo particular el Dictamen y se ordenó su expedición.

100. **Publicación de proyectos de Ley.** Por oficio del quince de julio de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Mesa Directiva comunicó al Secretario de Servicios Parlamentarios que en Sesión Ordinaria del Pleno, realizada ese día, se ordenó turnar a la Secretaría a su cargo la Ley que Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, para el trámite de publicación.

101. Asimismo, ese día, a las 12:51 (doce horas con cincuenta y un minutos) se recibió en la Dirección Jurídica y Consultiva de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, el oficio mediante el cual la Presidenta de la Mesa Directiva y la Segunda Secretaria remiten, para su publicación la Ley aprobada. El Decreto de reforma se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el mismo quince de julio, aunque cabe precisar que del dictamen aprobado y el decreto publicado se advierten discrepancias, entre las que se encuentran algunas que los partidos accionantes consideran sustanciales y cambian el sentido de lo aprobado por el Pleno legislativo.

102. Con los elementos señalados, se procede al análisis de la constitucionalidad del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

D) Análisis de las irregularidades del procedimiento legislativo que se hacen valer y, en su caso, evaluación de su potencial invalidante

103. En principio, el partido político Morena aduce que existió una violación al procedimiento legislativo de origen, dado que en la confección del decreto impugnado se omitió dar cumplimiento al artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Querétaro, puesto que cuatro de las seis iniciativas que se presentaron, previo a su acumulación, superaron el plazo que ahí se estipula, consistente en siete días hábiles que debe prevalecer entre la fecha de su presentación y el turno a la comisión correspondiente; razón por la cual considera que debe invalidarse el decreto impugnado.

104. Este Tribunal Pleno advierte que, a partir de las constancias que obran en autos, las iniciativas fueron presentadas y turnadas en las siguientes fechas:

	Iniciativa	Fecha de presentación	Fecha de turno a Comisión
1	**"Iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y la Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por un grupo de dieciséis diputadas y diputados de la LX Legislatura del Estado de Querétaro.**	veinticinco de abril de dos mil veintidós.	nueve de mayo de dos mil veintidós.
2	**"Iniciativa de Ley que adiciona una fracción al artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por un grupo de tres diputados y diputada integrantes del Partido Revolucionario Institucional.**	ocho de marzo de dos mil veintitrés.	veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés.
3	**"Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por la Consejera Presidenta y el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.**	veintisiete de abril de dos mil veintitrés.	primero de junio de dos mil veintitrés.

4	**"Iniciativa que reforma los artículos 5, 14, 32, 34, 62, 76, 80, 127, 130, 160, 161, 168, 170, 172, 177, 178, 187 y 205 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en materia de inclusión de Grupos de Atención Prioritaria", presentada por un grupo de cinco diputadas y diputados de Morena.**	diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.	primero de junio de dos mil veintitrés.
5	**"Iniciativa de Ley que Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro", presentada por el mismo grupo de diputadas y diputados del grupo parlamentario Morena.**	diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.	primero de junio de dos mil veintitrés.
6	**"Iniciativa de Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, así como a la Ley Electoral, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de Participación Ciudadana y Ley Orgánica Municipal, todas del Estado de Querétaro", presentada por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.**	siete de julio de dos mil veintitrés.	once de julio de dos mil veintitrés.

105. Como se puede apreciar, en cinco de las seis iniciativas presentadas, ciertamente se excedió el plazo de siete días hábiles para su turno, a excepción de la iniciativa identificada con el número seis. Sin embargo, este Tribunal considera que dicha cuestión no tiene potencial invalidante; de ahí lo **infundado** del planteamiento.

106. Lo anterior se debe a que, con independencia de dicho desfase temporal, una vez iniciado su trámite y realizada la acumulación de las iniciativas,

la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales pudo realizar, el estudio y dictamen, mismo que se aprobó por unanimidad de votos en su sesión de catorce de julio.

107. En efecto, del acta de la sesión de la Comisión se advierte que ésta inició a las 18:45 (dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos) del día catorce de julio, y en ella se hizo constar, en lo que interesa, que hubo el quórum legal para sesionar; se abrió la discusión del respectivo dictamen y, finalizada la discusión, la Diputada Presidenta de la Comisión solicitó al Diputado Secretario que lo sometiera a votación nominal, cuyo resultado fue la aprobación por unanimidad de tres votos a favor; y por ende, se instruyó a la Secretaria de Servicios Parlamentarios que se continuara con el trámite legislativo conducente. La sesión se dio por terminada a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) de ese día.

108. Así, no se advierte que el desfase haya influido de algún modo negativo en su aprobación por la aludida Comisión; al contrario, derivada de la relación íntima de los temas propuestos, se acumularon las iniciativas para ser conocidas en su integridad sin que se haya advertido por sus miembros alguna merma derivada de tal acontecimiento. Aunado a lo anterior, cabe precisar que este Tribunal Pleno advierte que justo a partir de esa acumulación que se hizo el reclamo principal de los partidos impugnantes no es que el Congreso Local se haya tomado tiempo de más en la confección legislativa, desfasándose en los plazos legales, sino precisamente lo opuesto, en realidad sostienen que ésta fue realizada de forma relámpago, lo que ocasionó desconocimiento e impedimento de estudiar y reflexionar el contenido de esas propuestas; cuestión que enseguida se abordará.

109. En efecto, en diverso concepto de invalidez, como se había señalado previamente y atento a la causa de pedir, este Pleno desprende que de forma coincidente los Partidos Políticos impugnantes sostienen que el decreto no se encuentra apegado a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa; ello por no haber respetado las reglas del procedimiento legislativo ocasionando que no hubiera un conocimiento informado y libre de las iniciativas, lo que se traduce en una imposibilidad absoluta de un debate real.

110. Esto último debido a que, por un lado, el partido político Morena argumenta que, considerando la extensión y complejidad de las iniciativas, el dictamen fue aprobado y circulado de manera sorpresiva y rápida, incluso en días y horas inhábiles, lo que ocasionó que existiera falta de certeza y conocimiento real del documento que sería discutido y votado por el Pleno del ente legislativo.

111. Por otro lado, el Partido del Trabajo agrega a lo anterior que al momento de la publicación del decreto impugnado ocurrió una modificación ilícita del texto del dictamen definitivo aprobado por el Pleno de la legislatura, es decir, hubo modificaciones en el texto publicado que alteraron el resultado de la etapa de discusión y votación. Esto último, desde su óptica, vicia completamente el trabajo legislativo realizado porque o existió una modificación sustancial a lo acordado por el Pleno, o en realidad éste no conoció el dictamen que realmente se estaba votando.

112. Son esencialmente **fundados** los argumentos hechos valer, en atención a que el Decreto impugnado fue aprobado en transgresión al principio de deliberación democrática, además de que también existió un atropello a la decisión del Pleno Legislativo. Esto es así ya que se advierten violaciones en el procedimiento y su resultado que tienen potencial invalidante –conforme a los precedentes emitidos por este Tribunal Pleno–.

113. Ello, al no respetar **los plazos que prevén las reglas legislativas del estado de Querétaro en cuanto al lapso con que previamente debe circularse el dictamen y hacerse la convocatoria para su discusión y aprobación,** lo que se tradujo en un **desconocimiento de la materia de análisis** e impedimento de estudiar y reflexionar el contenido de las propuestas, con lo que no se puede considerar que se respetó el derecho a la participación plena y efectiva de todos los grupos representados en el Congreso local, en específico de las minorías parlamentarias; **aunado a que lo aprobado por el Pleno legislativo fue variado injustificadamente al momento de publicarse el decreto impugnado.**

114. A efecto de evidenciar lo anterior, una vez precisado el estándar general adoptado por este Pleno en líneas precedentes, es necesario enfocarnos en las condiciones de justiciabilidad de las reglas del procedimiento legislativo que garantizan a las y los integrantes legislativos a contar con el dictamen

legislativo **con una anticipación razonable** para conocer, estudiar y reflexionar sobre el contenido de la propuesta a discutirse en Pleno.

115. En efecto, en los precedentes de este Alto Tribunal se ha asignado un valor relevante **a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo** y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre que supone las bases para el cumplimiento de todas las demás reglas en relación con la votación y publicidad.

116. De ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondición constituya uno de los requisitos esenciales para tener por satisfecha las dos primeras condiciones del estándar reseñados, a saber, que el procedimiento legislativo respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad y que el procedimiento deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

117. En este caso, se advierte una transgresión al principio de deliberación democrática por cuatro razones que fundamentalmente parten de la premisa de que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro establece que sus disposiciones no son transigibles por vía de acuerdo de la Legislatura o de sus órganos, ni su vigencia u observancia podrán suspenderse u obviarse.

118. **Primera razón,** no se advierten cumplidas las reglas que garantizan el conocimiento previo del dictamen legislativo; esto de conformidad con lo que establecen los artículos 52, 91, 92 y 179 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

119. Como previamente se precisó, en relación con el dictamen de las iniciativas legislativas, en este caso acumuladas, la citada legislación parlamentaria establece que una vez que la Comisión lo apruebe, deberá ingresarse por la Oficialía de Partes para que sea considerado por la Mesa directiva para su inclusión en la sesión del Pleno que se determine. Y que los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico

en formato de procesador de textos editable para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa.[65]

120. Asimismo, para integrar el orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de Partes con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, **computándose en días hábiles.**[66]

121. Además, la multicitada legislación estatal en su artículo 179, fracción IV, estipula que la Gaceta legislativa se integrará, entre otras cosas, por los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos que hayan sido ingresados por Oficialía de Partes **por lo menos** dos días antes de la sesión que corresponda. Esto en el entendido de que, colmado aquel requisito, la aludida gaceta se remitirá a las y los legisladores a un correo electrónico institucional el día anterior al que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura.[67]

122. Y, como se adelantó, especial mención merece en este asunto precisar que **la convocatoria** a las sesiones del Pleno se hará por parte de la Presidencia

[65] "**Artículo 52.** (Ingreso de dictámenes) Aprobado un dictamen por la comisión respectiva, deberá ingresarse por Oficialía de Partes, a efecto de que sea considerado por la Mesa Directiva para su inclusión en la Sesión de Pleno que determine.
"Los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico en formato de procesados de textos editable para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa."
[66] "**Artículo 92.** (Asuntos que integrarán el orden del día) Para la integración del orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de Partes, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles."
[67] "**Artículo 179.** (Gaceta Legislativa) La Gaceta Legislativa es la publicación para uso interno de diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará en lo general:
"...
"IV. Los Dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, que hayan sido ingresados por Oficialía de Partes por lo menos dos días antes de la Sesión que corresponda;
"...
"La Gaceta Legislativa se remitirá a los diputados a un correo electrónico institucional, el día anterior a aquel en que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura."

de la Legislatura, por escrito o preferentemente por correo institucional, la cual deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión.[68]

123. El entramado legislativo recién señalado evidencia la intención de blindar el cumplimiento de una obligación consistente en dar en todo momento un **lapso** al Pleno legislativo para que conozca con **anticipación razonable** el dictamen que se analizará y votará, y con ello exista la oportunidad real de estudiar y reflexionar sobre su contenido. Esto, como no podría ser de otra manera, constituye un presupuesto necesario cuyo cumplimiento brinda la posibilidad real de una deliberación efectiva y libre. Lo que no se advierte que haya ocurrido en este caso.

124. Lo anterior, debido a que del acta de la sesión de Comisión se advierte, en lo que interesa, ésta inició a las 18:45 (dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos) del día catorce de julio de dos mil veintitrés, se aprobó por unanimidad el respectivo dictamen y se dio por terminada a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) de ese día.

125. Acto seguido, un minuto después de que terminó la sesión de la señalada Comisión, a las 18:58 (dieciocho horas con cincuenta y ocho minutos) del mismo catorce de julio de dos mil veintitrés, se recibió en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, el oficio de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales en donde se hizo constar la aprobación del dictamen en sesión de dicho órgano.

126. Sin embargo, de las constancias remitidas por la autoridad legislativa y de la página de internet del Congreso Estatal no se advierte, en principio, que el dictamen aprobado por la Comisión hubiera sido ingresado por Oficialía de partes por lo menos dos días antes de la sesión de quince de julio de dos mil

[68] "**Artículo 91.** (Formalidades de la Convocatoria) La convocatoria a las Sesiones del Pleno corresponde a la Presidencia de la Legislatura. Se comunicará por escrito o preferentemente a través de correo electrónico institucional y contendrá: ...
"La convocatoria deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión ..."

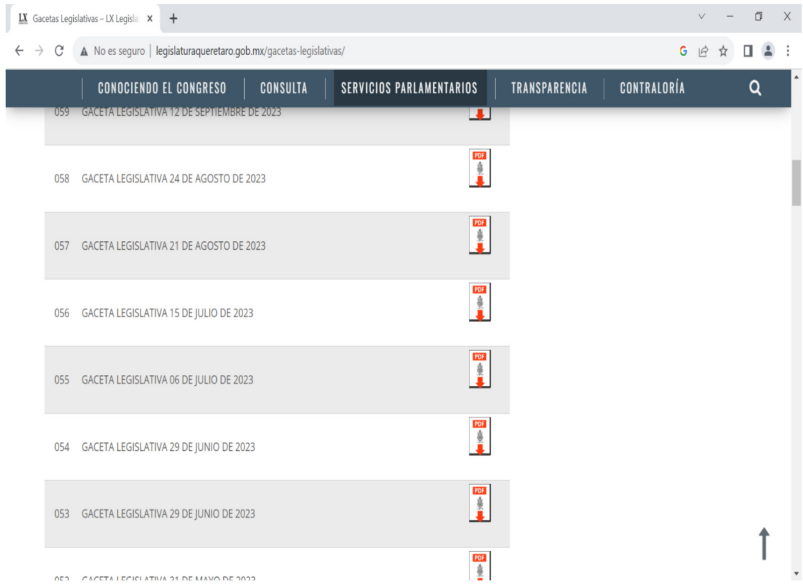
veintitrés; aunado a que no está demostrado que, tal y como lo ordena el artículo 179, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Querétaro, la gaceta que contuviera ese dictamen se remitiera a los legisladores a un correo electrónico institucional el día anterior a esa fecha –quince de julio de este año–, ni se advierte que se haya invocado una cuestión excepcional ni mucho menos que hubiera sido así acordado por su Presidencia.

127. Lo cierto es que se envió un correo electrónico a las y los diputados integrantes del Pleno Legislativo el viernes catorce de julio de dos mil veintitrés a las 08:42 (ocho horas con cuarenta y dos minutos) de la noche, el cual contiene la convocatoria a la sesión ordinaria que se realizaría a las 8:00 (ocho horas) de la mañana del día siguiente, es decir, el quince de julio de esta anualidad, pero sin que se evidencie que como dato adjunto se hubiere remitido la Gaceta Legislativa. Esto último puede explicarse en razón de que no pasaron ni dos horas entre la aprobación del dictamen y el envío de dicha comunicación electrónica con la aludida citación a la sesión plenaria.

128. Así, ni del contenido del correo anterior ni en la página del Congreso Local[69] se advierte cuestión alguna que hiciera constar que se les hubiera remitido el dictamen aprobado por la Comisión o que previamente a la sesión Plenaria se haya publicado la gaceta legislativa con dicho dictamen aprobado del catorce de julio de dos mil veintitrés y que sería materia de la discusión legislativa que se desarrollaría aproximadamente doce horas después –quince de julio del mismo año–.

129. Se dice lo anterior porque no se advierte un dato que fehacientemente demuestre la hora en que se publicó la Gaceta Legislativa con el dictamen aprobado por la Comisión, sino que únicamente puede verse en la página web del Congreso la publicación correspondiente a la sesión del quince julio de dos mil veintitrés, aunque fechada el catorce de julio anterior. Véase la captura de imagen de dicho sitio de internet:[70]

[69] *http://legislaturaqueretaro.gob.mx/gacetas–legislativas/*
[70] Ídem.



130. Nótese de lo anterior que no existe propiamente una publicación de "GACETA LEGISLATIVA 14 DE JULIO DE 2023", sino que existe un salto de las correspondientes del seis al quince de julio, para posteriormente pasar al veintiuno de agosto, todas del dos mil veintitrés; y aunque la relativa al quince de julio de este año está fechada el catorce de julio anterior,[71] eso no supone por sí solo, y menos en el contexto que permea el asunto, que hubiera sido publicada en la página de internet en esa fecha y previo a la sesión plenaria.

131. Atento a todo esto, queda claro que no existe constancia de que el Dictamen relativo se les haya enviado a los legisladores, ya sea por oficio o por correo electrónico. Tampoco está fehacientemente demostrado que su publicación en la Gaceta correspondiente hubiera ocurrido el catorce de julio de dos mil veintitrés ni la hora en que hubiera ocurrido. Pero además, suponiendo que así hubiera sido, lo cierto es que dicha publicación solo podría haber sucedido

[71] *https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/SerPar/Gacetas/G056_60.pdf*

entre las 19:00 (diecinueve horas) y 23:59 (veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos), y en el entendido de que la sesión estaba convocada para las 8:00 (ocho horas) del día siguiente –quince de julio–.

132. Lo anterior no solo arroja la inobservancia de las reglas legales, sino que es relevante señalar que aunque la convocatoria a la sesión ordinaria que se realizaría a las 8:00 (ocho horas) del sábado quince de julio de esta anualidad fue enviada electrónicamente a las y los integrantes del Pleno legislativo el viernes catorce de julio de dos mil veintitrés a las 08:42 (ocho horas con cuarenta y dos minutos) de la noche; ello no cumple con la exigencia legal de anticipación, no solo en relación con el tema de temporalidad inhábil –de lo que se hablará más adelante–, sino porque no fue enviada con un día de anticipación.

133. En efecto, la literalidad del artículo 91 de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro no deja lugar a duda de que **la convocatoria** a las sesiones del Pleno debe ser remitida a sus integrantes al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión; ello porque a diferencia de otros preceptos que permiten hacer la remisión de ciertos documentos "el día anterior", verbigracia el artículo 179,[72] en relación con la convocatoria expresamente el legislador previó que entre su remisión a sus participantes y la sesión correspondiente debe mediar "un día de antelación" y, en consecuencia, no basta que sea enviada "el día anterior", lo que se traduce en que en este caso ha quedado evidenciada también la falta de convocatoria adecuada que permitiera una verdadera deliberación democrática.

134. **Segunda razón,** no se respetaron los plazos legales establecidos –como quedó evidenciado en el punto anterior– ni tampoco se advierte que se hayan respetado las formalidades del cómputo de los plazos en horas y días hábiles que establece la legislación del estado de Querétaro.

[72] "**Artículo 179.** (Gaceta Legislativa) La Gaceta Legislativa es la publicación para uso interno de diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará en lo general ...
"La Gaceta Legislativa se remitirá a los diputados a un correo electrónico institucional, el día anterior a aquel en que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura."

135. Como previamente se había hecho notar, la legislación de la entidad federativa prevé que la recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes de las nueve a las quince horas; sin embargo, podrán habilitarse días y horas distintos a los señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que por su importancia requieran un trámite distinto; y termina de precisar la normativa que los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de Partes o bajo las excepciones que prevé se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.[73]

136. Con base en lo anterior, es dable afirmar que, en relación con la presentación del dictamen en la Oficialía de partes, existe una irregularidad consistente en no respetar los plazos legalmente hábiles. Se dice esto porque, como ya se ha hecho notar, la sesión de Comisión concluyó a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) del viernes catorce de julio de esta anualidad y un minuto después se recibió en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro el oficio de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales en donde se hizo constar la aprobación del dictamen en sesión.

137. La recepción de ese oficio que contenía el dictamen aprobado ocurrió en un plazo legalmente inhábil, razón por la cual no era jurídicamente factible

[73] "**Artículo 34.** (Cómputo de los plazos) Los plazos a que se refiere esta ley, se computarán por días hábiles, salvo disposición expresa en contrario.
"La recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas. Los que se presenten para trámite Legislativo, deberán ser exhibidos de manera impresa y en archivo electrónico, en formato de procesador de textos editable o enviados de forma electrónica desde el correo institucional asignado al autor del documento.
"La Presidencia o la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Legislatura podrá habilitar días, horas y formatos distintos a los señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que, por su importancia requieran de trámite distinto. Los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de Partes o bajo las excepciones de la presente Ley se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.
"Serán inhábiles los periodos vacacionales autorizados por la Mesa Directiva, así como los días de descanso obligatorios señalados por las leyes de la materia, los convenios sindicales y los autorizados por la Mesa Directiva."

haberse considerado ni para su trámite en la gaceta parlamentaria ni para efecto de la orden del día a verse el sábado quince de julio de dos mil veintitrés. Ello, ya que por disposición legal del artículo 34 ya citado supralíneas, debía tenerse por no presentado. Todo esto en el entendido de que la autoridad legislativa en su informe no justificó, ni está demostrado en autos, que se hubieran habilitado los días y horas conforme a la legislación aplicable.

138. **Tercera razón,** aunque las circunstancias de la falta de observancia de los plazos legales para discutir y aprobar el dictamen legislativo fueron hechas del conocimiento del Pleno, ello fue ignorado.

139. En efecto, de acuerdo con el acta de la sesión, el día quince de julio a las 08:25 (ocho horas con veinticinco minutos), dio inicio la sesión convocada y, abierta que fue por haber el quórum necesario para tal efecto, sin que se hubiere hecho constar la lectura del dictamen puesto a consideración, fue sometido a discusión en un solo acto. Para ello se registró un orador en contra de la propuesta y tres a favor; particularmente el disidente –como parte de la minoría parlamentaria–, Diputado Armando Sinecio Leyva (MORENA), entre otras cosas señaló que el contenido del dictamen se entregó de manera apresurada y sin posibilidad de discusión alguna, razón por la que esta Suprema Corte ya había invalidado reformas en lo federal en materia electoral.

140. No obstante, sin hacer algún pronunciamiento a lo manifestado por el diputado minoritario, después de un receso, se reanudó la sesión a las 09:50 (nueve horas con cincuenta minutos), y debido a que no existían más participaciones registradas, se realizó, en un solo acto, la votación nominal donde se registraron diecinueve votos a favor y cuatro votos en contra, aclarando que estos votos disidentes son precisamente la totalidad de la minoría parlamentaria. Por ende, se aprobó en lo general y en lo particular el Dictamen en un lapso de aproximadamente una hora y se ordenó su expedición.

141. Ello evidencia que, a pesar de la inobservancia de los plazos legales y la incertidumbre de haber conocido el dictamen con una antelación razonable, lo que incluso fue manifestado por un diputado minoritario, se aprobó en

aproximadamente una hora una reforma de gran calado, en la que se hicieron alrededor de sesenta modificaciones a la Ley Electoral del Estado de Querétaro que impactarían en los comicios a celebrarse próximamente en esa entidad federativa.

142. **Cuarta razón,** existen discrepancias entre el dictamen aprobado y el decreto publicado, las cuales se evidencian a continuación.

Dictamen aprobado por la Comisión y circulado en la Gaceta Legislativa		Decreto publicado
Artículo único		
1	"... el primer párrafo así como las fracciones VII y VIII del artículo 14 ..."	"... el primer párrafo así como las fracciones VII y VIII **y el segundo párrafo** del artículo 14 ..."
2	"... la fracción XIX **del párrafo quinto** del artículo 72 ..."	"... la fracción XIX del artículo 72 ..."
3	"... fracciones **VI, VII** y último párrafo, del artículo 170 ..."	"... fracciones **VII y VIII** y último párrafo, del artículo 170 ..."
4	"... el segundo párrafo del artículo 211 ..."	"... **las fracciones VII y VIII** y el segundo párrafo del artículo 211 ..."
5	"... el cuarto y quinto párrafo, del artículo 232 ..."	**Se eliminó la mención a este artículo**
6	"... Se adicionan el numeral 7 al inciso p) de la fracción II del artículo 5 ..."	"... asimismo, se adicionan el numeral 7 al inciso p) **así como el inciso q)** de la fracción II del artículo 5 ..."
7	"... se adiciona un sexto párrafo al artículo 78 ..."	**Se eliminó la mención a este artículo**
8	"... una fracción VIII, al artículo 170 ..."	"... una fracción **IX** al artículo 170 ..."
9	**No se menciona este artículo**	"... tercer párrafo al artículo 175 ..."
Modificaciones sustantivas en la norma publicada respecto del Dictamen discutido		

El artículo 5, fracción II únicamente contenía incisos del **a) al p)**	"**Artículo 5.** ... "**fracción II** "... "**q) Grupos de atención prioritaria: Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes.**"
"**Artículo 162.** ... "Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por **personas en situación de vulnerabilidad.** "Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una **persona en situación de vulnerabilidad.**"	"**Artículo 162.** ... "Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una **persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.** "Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona **perteneciente a los grupos de atención prioritaria.**"

143. Lo anterior evidencia una transgresión a lo establecido en el artículo 81, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que aunque permite que podrían darse ajustes a los proyectos aprobados, éstos serán variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente, proscribe que pueda modificarse sustancialmente su contenido, de tal

forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura.[74]

144. Se afirma que existe esa transgresión porque con independencia de que pudiera considerarse que las variaciones contenidas en el artículo "único" fueron realizadas a efecto de dar congruencia a las modificaciones que con el decreto impugnado se hicieron, la manipulación que sufrieron los artículos 5 y 162 son sustanciales e impactan en gran magnitud la reforma electoral que realizara el Pleno legislativo. Esto es así porque, por un lado, versa sobre la definición del concepto de "grupos de atención prioritaria" para efecto de instrumentar lo dispuesto en la reforma y, por otro lado, cambia la mecánica de integrar las fórmulas de las planillas de cada Ayuntamiento y Diputaciones.

145. Todo el contexto descrito previamente –las cuatro razones expuestas– acusa un incumplimiento de los principios fundamentales que rigen el proceso democrático al interior del órgano legislativo y su deficiencia denota, visto en forma de rompecabezas, una ausencia de piezas indispensables que no permiten dibujar un verdadero resultado proveniente de un debate y deliberación democráticos y deja ver un preocupante desdeñamiento de la posición minoritaria de ese ente legislativo. Ello es de tal envergadura, que lleva irremediablemente a la declaración de inconstitucionalidad total del decreto impugnado.

146. No se inadvierte que, en la sesión Plenaria, la mayoría parlamentaria se hizo notar al haberse aprobado la reforma impugnada por una notoria votación de diecinueve votos a favor y cuatro votos en contra, que justamente los

[74] "**Artículo 81.** (Trámite para publicación de proyectos de Ley o Decreto) Aprobado un dictamen de Ley, Decreto o Acuerdo por la Legislatura, se procederá conforme a lo siguiente:
"**I.** La Secretaría de Servicios Parlamentarios realizará los ajustes conforme a lo aprobado por el Pleno de la Legislatura;
"**II.** Hecho esto, la Presidencia de la Legislatura y Secretaría firmarán el proyecto de Ley o Decreto para remisión al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en su caso, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 'La Sombra de Arteaga'
"**III.** Los ajustes que se realicen a los proyectos aprobados podrán contener variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente.
"No podrá modificarse sustancialmente el contenido en los proyectos de Ley o Decreto, de tal forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura."

primeros representan la fuerza política imperante en el órgano legislativo y los segundos la minoría que se inconforma; pero el contexto narrado revela las irregularidades antes señaladas y no permite desprender que se haya llevado una adecuada convocatoria ni que efectivamente los integrantes del Pleno hubieran conocido con antelación razonable el dictamen que votaron.

147. Esto último, particularmente, porque se advierte que entre el inicio del procedimiento legislativo y su conclusión transcurrieron cinco días, incluyendo días y horas inhábiles, aunado a que la convocatoria no respetó el lapso necesario de antelación con que debía hacerse, así como tampoco se cumplieron las formalidades legales de inclusión del dictamen de Comisión en la Oficialía de partes ni está demostrado fehacientemente que dicho dictamen hubiera sido entregado a los integrantes del Pleno legislativo con la antelación debida.

148. Ello en su conjunto torna de especial relevancia circunstancias como la materia, extensión y complejidad del resultado legislativo, pues el decreto impugnado reformó no menos de sesenta disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y en las vísperas de que comenzara el periodo de elecciones en dicha entidad federativa, lo que se hizo notar por la minoría parlamentaria en la sesión donde se aprobaron esas modificaciones y que fue prácticamente ignorado por la mayoría.

149. Aunque lo anterior sería suficiente, según la línea jurisprudencial de este Tribunal Pleno, para concluir con la invalidez del decreto impugnado, no debe dejar de sumarse a las irregularidades advertidas la consistente en que, como se evidenció previamente, existe una manipulación injustificada entre el dictamen presuntamente discutido en el seno del Congreso y el decreto publicado. Esto arroja, por una parte, modificaciones que son sustanciales y que tienen prohibición expresa de realizarse y, por otra parte, enmiendas formales que denotan una falta de pulcritud en el documento votado, que en un universo de posibilidades que pudieron haberlo ocasionado son precisamente la celeridad de su realización y una apresurada aprobación.

150. Atento a lo anterior, este Alto Tribunal estima que las deficiencias antes precisadas producen una afectación a los principios de legalidad y democracia deliberativa al no permitirse la deliberación pública de todas las fuerzas políticas

del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad. Ello porque debido al irrespeto de los plazos legales no puede sostenerse que los integrantes del ente legislativo tuvieran conocimiento detallado de la materia a votar y ante el déficit presentado tanto en la convocatoria como en tener la certeza de que se haya dado a conocer el dictamen conllevan a que tampoco puede sostenerse que el asunto haya sido lo suficientemente discutido ni que haya habido un real debate democrático. Sin dejar de lado que se publicó un contenido distinto al aprobado por el Pleno legislativo sin que haya habido argumento alguno para justificar esa manipulación posterior.

151. En efecto, todas estas deficiencias muestran desazón conjunta del procedimiento legislativo del decreto impugnado que implican un distanciamiento importante de las reglas y principios que deben respetarse en la actividad parlamentaria. Sin que todo lo dicho hasta este momento pueda ser solventado bajo un mero argumento de mayorías legislativas.

152. Al igual que se determinó, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017,**[75] la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, mas no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático; junto a la regla de la mayoría hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación ante un órgano realmente deliberante.

153. Ello debido a que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión

[75] Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Esto es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

154. Por eso en ese precedente se concluyó que el cumplimiento de los principios deliberativos aseguran que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.[76] De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

155. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno al resolver la ya citada **controversia constitucional 276/2022,**[77] en la que, de acuerdo al contexto resuelto, se determinó que las violaciones detectadas, una particularmente análoga a este caso –en tanto que, como ya se evidenció, se concluyó que no se contó con el tiempo suficiente para que los integrantes del Congreso conocieran las propuestas–, trascendieron a las condiciones de deliberación de las minorías legislativas y no podían ser convalidadas por haberse permitido por unanimidad de votos del ente legislativo, puesto que, si ello fuera suficiente, se vaciaría de contenido el concepto de democracia deliberativa que ha servido de parámetro de control en múltiples precedentes.

156. Por tanto, al ser un caso similar a los diversos precedentes ya citados,[78] el Pleno de este Alto Tribunal concluye que aquí las irregularidades del

[76] Tesis P. L/2008, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

[77] Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 276/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 29 de agosto de 2023.

[78] Se incluye desde luego, como ya se había señalado previamente, la reciente Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 147/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de septiembre de 2023.

procedimiento legislativo generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo bajo análisis y, consecuentemente, debe declararse la inconstitucionalidad del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

157. Debido a lo anterior, resulta innecesario emprender el análisis de los restantes conceptos de invalidez, tanto los relacionados con la falta de consulta previa –por inadecuada– como los encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad de diversos preceptos del decreto, cuya invalidez se ha determinado.

158. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de consideraciones y únicamente por lo que hace a la cuarta razón de invalidez, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 66, 67 y 108.

VII. EFECTOS

159. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[79] en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte debe fijar los alcances y efectos, así como cualquier otro elemento que resulte indispensable para la plena eficacia del fallo.

[79] "**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."

160. Así, conforme a lo sostenido por este Tribunal Pleno 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.",[80] para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, debe de manera prioritaria salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

161. En ese sentido, este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad.

162. En otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la

[80] "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)."
P./J. 84/2007, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, registro 170879, página 777.

reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

163. **Declaratoria de invalidez.** Conforme a lo determinado en el apartado anterior, existieron violaciones en el procedimiento legislativo con carácter invalidante. En ese sentido, procede declarar la **invalidez total** del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

164. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria[81] y, a fin de evitar generar una situación de incertidumbre jurídica en el proceso electoral 2023-2024 en la entidad federativa, este Tribunal Pleno determina que la invalidez decretada **no debe surtir efectos inmediatos,** sino que éstos surtirán **a la fecha en la que concluya el referido proceso electoral.**

165. Asimismo, al igual que se hizo en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas,[82] en este asunto debe precisarse que, si con posterioridad a la conclusión de dicho proceso electoral el Congreso Local decide, en ejercicio de sus facultades, legislar nuevamente sobre la materia del decreto invalidado, no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad. Aunque, en el presente caso, esta Suprema Corte estimó innecesario pronunciarse sobre el tema porque ya había determinado declarar la invalidez del decreto impugnado por violaciones al procedimiento legislativo, los accionantes expusieron múltiples conceptos de invalidez en ese sentido.

[81] "**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."
[82] Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 22 de junio de 2023.

166. **Notificaciones.** Esta resolución deberá ser notificada, además de las partes, al Instituto Electoral y Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VIII. DECISIÓN

167. 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 y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Querétaro, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales en la precisión de la norma impugnada, respecto de los apartados del I al IV relativos,

respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de consideraciones y únicamente por lo que hace a la cuarta razón de invalidez, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 66, 67 y 108, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veintitrés. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Querétaro. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra y por la reviviscencia originalmente propuesta.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que esta resolución sea notificada al OPLE, al tribunal electoral local y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, en caso de que el Congreso del Estado de Querétaro decida volver a legislar, realice las consultas previas correspondientes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de abril de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 172/2023 y sus acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023.

En la sesión de siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, en donde se

determinó la invalidez total del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés. Ello, con motivo de que las irregularidades presentadas en el procedimiento legislativo generaron un potencial invalidante suficiente para declarar su inconstitucionalidad.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto del que fui Ponente, construí dicha propuesta a partir del criterio mayoritario reflejado en precedentes; sin embargo, hay cuestiones que no comparto en su totalidad. Por ello, en el presente voto desarrollaré algunas reflexiones que justifican y precisan el sentido de mi votación.

En primer lugar, se analizó el argumento de los partidos accionantes en donde señalaron esencialmente que en cinco de las seis iniciativas presentadas se excedió el plazo de siete días hábiles para el turno a la comisión correspondiente. Sin embargo, la mayoría del Pleno de este Tribunal consideró que dicha cuestión no tiene potencial invalidante pues con independencia del desfase temporal, lo relevante es que una vez iniciado el trámite y realizada la acumulación de las iniciativas, la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales sí pudo realizar un estudio y dictamen; con lo cual concuerdo plenamente, con la adición de que ello ocurrió en la fase de dictaminación, según he votado en diversos precedentes análogos.

En segundo lugar, los accionantes sostuvieron que no se respetaron las reglas del procedimiento legislativo, lo que ocasionó que las y los diputados no tuvieran conocimiento informado y libre de las iniciativas y ello se tradujo en una imposibilidad absoluta de un debate real, aunado a que hay una discrepancia entre lo aprobado por el Pleno del Congreso Local y lo publicado por el Poder Ejecutivo de la propia entidad.

Sobre esto, la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal consideró, conforme precedentes, que dichas violaciones en el procedimiento tienen potencial invalidante y transgreden al principio de deliberación democrática por cuatro razones, las primeras tres consisten en lo siguiente:

i) No se advierten cumplidas las reglas que garantizan el conocimiento previo del dictamen legislativo, pues no se advirtió que el dictamen aprobado en la Comisión hubiera sido remitido previo a la sesión Plenaria.

ii) No se respetaron plazos legales ni las formalidades del cómputo de los plazos en horas y días hábiles que establece la legislación del Estado de Querétaro.

iii) Aunque las circunstancias de la falta de observancia de los plazos legales para discutir y aprobar el dictamen legislativo fueron hechas del conocimiento del Pleno, ello fue ignorado.

Tal como lo señalé en la sesión correspondiente, el criterio que he sostenido de manera reiterada es que si existe una discusión del dictamen, aun cuando las y los integrantes parlamentarios no hayan contado con el tiempo señalado para conocer el proyecto de ley, no es posible afirmar que nos encontramos frente a una violación que tenga potencial invalidante; sobre todo, en aquellas situaciones en donde sí existen debates reales y efectivos o, como en este caso, donde es posible advertir el conocimiento de la cuestión a votar. Razón por la cual, al momento de presentar la propuesta expliqué disentir con esta parte.

No obstante, en la consulta se hizo notar que existe una cuarta razón; y ésta es la que me llevó a compartir su sentido, misma que da cuenta de una manipulación injustificada del dictamen aprobado por el Congreso Local; de modo que ese no correspondió con lo votado por el cuerpo colegiado. Es decir, lo finalmente publicado en el periódico oficial de la entidad federativa.

A partir de ello, también coincido en que el artículo 81, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro permite realizar ajustes a los proyectos aprobados, sin embargo, estos sólo pueden ser variaciones formales, gramaticales, semánticas y de congruencia legislativa. No obstante, en el caso se hicieron modificaciones sustanciales en el texto publicado respecto del aprobado en el seno legislativo.

En efecto, la manipulación que sufrieron los artículos 5 y 162 son sustanciales e impactan directamente en la reforma electoral realizada porque, por un lado, introducen la definición del concepto de "grupos de atención prioritaria" para efecto de instrumentarla y, por otro lado, cambia la mecánica de integrar las fórmulas de las planillas de los ayuntamiento y diputaciones.

En ese sentido, el hecho que existan variaciones indebidas en el texto del decreto publicado significa que no se respetó lo debatido, lo deliberado y el resultado de la votación emitida por el Pleno del Congreso Local, pues se publicó un decreto distinto al legalmente aprobado. Por ello, dicha cuestión me llevó a considerar que existió una manipulación injustificada con potencial invalidante, pues se transgredió el principio de deliberación democrática.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 7, APARTADO A, PÁRRAFOS DEL DÉCIMO SEXTO AL VIGÉSIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. ANÁLISIS DE LA CONSULTA PREVIA A LA EMISIÓN DE LAS NORMAS LOCALES, EN CUANTO A SI CUMPLIERON LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LOS ESTÁNDARES ESTABLECIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 7, APARTADO A, PÁRRAFOS DEL CUARTO AL DÉCIMO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023. PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO. 7 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL MIRANDA LEYVA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Partido Político Movimiento Ciudadano impugnó la validez del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230 publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. Lo anterior, al considerar que el proceso de consulta realizado a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado no cumplió con los estándares nacionales e internacionales que derivan del artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, situación que vulnera, a su vez, los derechos políticos y electorales de estas poblaciones reconocidos en el artículo 35 de la Constitución Federal.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA.**	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **es competente** para conocer del presente asunto.	11-12
II.	**OPORTUNIDAD.**	El escrito inicial **es oportuno,** ya que se presentó el veintitrés de junio de dos mil veintitrés, es decir, dos días antes de su vencimiento.	12-13
III.	**LEGITIMACIÓN.**	El escrito inicial fue presentado por parte **legitimada.**	13-15
IV.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**	Son **parcialmente fundadas** las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California. Se **sobresee** respecto de los párrafos décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno y vigésimo del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230.	15-23
V.	**PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.**	Se tiene por impugnados los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230.	23-25
VI.	**ESTUDIO DE FONDO.**	La propuesta de la Ministra Ponente consistió en declarar la invalidez de los párrafos cuarto al décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230.	25-27

		No obstante, dado el resulta obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar el planteamiento de invalidez,** al no alcanzar la 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 en la materia.	
VII.	**DECISIÓN.**	PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del décimo sexto al vigésimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, de conformidad con lo señalado en el apartado V de esta ejecutoria. TERCERO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés. CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.	27-28

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 138/2023,** promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano en contra del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230 publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El veintidós de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el artículo 2, aparado A, fracción III, de la Constitución Federal, relativo a los derechos políticos y electorales de los pueblos y comunidades indígenas en condiciones de igualdad sustantiva. En su artículo segundo transitorio se ordenó a las legislaturas de las entidades federativas adecuar sus respectivas constituciones y legislaciones secundarias a lo estipulado en esa reforma en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor de dicha reforma.[1]

2. **Sentencia del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.** El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, se presentó demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en contra de la omisión legislativa de no modificar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en su artículo 7, apartado A, párrafos

[1] "**DECRETO por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** ...
Transitorios ...
"**Segundo.—** Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto."

cuarto, quinto, sexto y séptimo, así como la omisión legislativa de que la Ley Electoral de la propia entidad establezca un apartado especial para regular cómo los indígenas podrán competir para cargos públicos y de elección popular.

3. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho el Tribunal de Justicia Electoral de esa entidad federativa dictó sentencia en el **recurso de inconformidad RI-30/2018,**[2] en la que determinó la omisión legislativa del Congreso Local de armonizar el ordenamiento estatal. Consecuentemente, ordenó adecuar la Constitución y legislación local por cuanto hace a garantizar el derecho de votar y ser votados de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva, debiendo consultar a esas poblaciones.[3]

4. **Primer incidente de inejecución de sentencia.** El siete de agosto de dos mil veinte, se promovió incidente de inejecución de sentencia en el **recurso de inconformidad RI-30/2018,** toda vez que, habiendo transcurrido el plazo otorgado a la autoridad responsable para dar cumplimiento a la resolución mencionada, la parte promovente no contaba con información relativa a que el Congreso Local hubiese desplegado actos tendientes a consultar a las comunidades indígenas en el Estado de Baja California con el propósito de realizar las adecuaciones normativas ordenadas en la sentencia de mérito.

5. El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California dictó sentencia interlocutoria en el **incidente de**

[2] Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo II, pp. 291 a 304.

[3] En la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California determinó los siguientes efectos:
"El Congreso del Estado de Baja California, acorde a su agenda legislativa y al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, realice las adecuaciones que en Derecho procedan, a la Constitución local y a la legislación interna, por cuanto hace a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva, en términos del Artículo 2o., Apartado A, fracción III, de la Constitución federal.
"Para lo anterior, deberá tomar en cuenta, entre otras cosas, que la Constitución local y la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado, reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas autóctonos siguientes: Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.
"En ese contexto, deberá atenderse a las particularidades de esos pueblos y comunidades, como son: sus sistemas normativos internos; usos y costumbres; consultarlos, y realizar los estudios técnicos y de campo que se requieran, con el auxilio de las autoridades que correspondan."

inejecución de sentencia RI-30/2018 INC[4] en la cual declaró el cumplimiento defectuoso del fallo dictado con fecha de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho antes mencionada. Asimismo, determinó vincular al Congreso del Estado a cumplir con la sentencia emitida en el recurso de inconformidad referido dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021 y, particularmente, a desarrollar el proceso consultivo a pueblos y comunidades indígenas asentadas en la entidad federativa dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución.[5]

6. **Segundo incidente de inejecución de sentencia.** El veintiséis de agosto de dos mil veintidós, se promovió nuevamente un incidente de inejecución de sentencia en el **recurso de inconformidad RI-30/2018,** en el cual se señaló que Congreso Local continuaba sin acatar la armonización ordenada, a pesar de que el término concedido en resolución de veintinueve de septiembre de dos mil veinte estaba por vencerse. Sin embargo, mediante Acuerdo Plenario de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California resolvió declarar la improcedencia de la vía incidental, toda vez que el plazo otorgado para el cumplimiento de sentencia aún no había fenecido.[6]

7. **Tercer incidente de inejecución de sentencia.** El tres de octubre de dos mil veintidós el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California inició de oficio el **incidente de inejecución de sentencia RI-30/2018 INC 3.** El dieciséis

[4] Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo II, pp. 618 a 635.

[5] En la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California determinó los siguientes efectos:

"**7. EFECTOS**

"**7.1. Congreso del Estado.**

"Se vincula al Congreso del Estado para la debida observancia de la sentencia emitida en el expediente RI-30/2018, en la inteligencia de que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021.

"El desarrollo de la **consulta** respectiva a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en la Entidad –tanto originarios como procedentes de otras regiones–, deberá iniciarse a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución tomando en cuenta las indicaciones y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la autoridad sanitaria federal emitidas con motivo de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus COVID-19. ..."

[6] Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo III, pp. 53 a 63.

de diciembre de dos mil veintidós se emitió sentencia interlocutoria,[7] en la cual se ordenó al Congreso Local dar cumplimiento tanto a la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho como a la resolución interlocutoria de veintinueve de septiembre de dos mil veinte dentro del plazo de noventa días naturales después de la notificación de dicha resolución, debiendo informar sobre cada uno de los pasos realizados para la consulta, los trámites de gestión parlamentarios, así como el inicio y conclusión del proceso legislativo.[8]

8. **Ejercicio de consulta.** Como resultado de lo anterior, el Poder Legislativo del Estado de Baja California desplegó diversas acciones dirigidas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas en Baja California en relación con las adecuaciones a la Constitución local y la legislación secundaria por cuanto hace a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva.

9. **Publicación del Decreto impugnado.** El veintiséis de mayo de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el Decreto No. 230 por el que se reformó el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California.

10. **Presentación de la demanda.** El veintitrés de junio de dos mil veintitrés, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucia Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucia Alejandra, Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscila Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, quienes comparecen con el carácter de Coordinador, Integrantes y Secretario General de Acuerdos de

[7] Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo III, pp. 297 a 307.

[8] En sentencia interlocutoria de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California dictó los siguientes puntos resolutivos:
"**PRIMERO.** Se declara el incumplimiento de la sentencia RI-30/2018 INC dictada por este Tribunal, en los términos de la presente resolución."
"**SEGUNDO.** Se vincula al Congreso del Estado de Baja California a la debida observancia de la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente RI-30/2018 y de la determinación de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, emitida dentro del incidente derivado del sumario anteriormente citado en los términos de la presente resolución."

la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 230 que reformó el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

11. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, el partido accionante expuso que las modificaciones al artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California, publicadas el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas del Estado y, en consecuencia, sus derechos políticos y electorales. Lo anterior, debido a que la consulta celebrada previo a la adopción de la reforma no se realizó, según estima, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, destacando los de adecuación cultural, buena fe y de otorgar suficiente información.

12. Para sustentar lo anterior, expone las siguientes consideraciones:

• En la etapa informativa no se proporcionó suficiente información a los pueblos y comunidades indígenas del Estado. En particular, la convocatoria estipulaba una amplia difusión de material y la realización de diferentes ejercicios, como asambleas comunitarias y mesas de debate. Sin embargo, esto no habría sucedido a cabalidad puesto que, según alega, solamente se llevaron a cabo foros en diferentes sedes en los que se explicó de manera breve el objetivo de la consulta. Además, únicamente se difundió la convocatoria, el protocolo para la consulta y el cuadernillo de derechos, los cuales no contenían la explicación de todos los temas a consultar. Indica que la información proporcionada no permitía analizar, reflexionar y construir propuestas, además de que no se compartió la iniciativa de reforma al artículo 7 constitucional aprobada. Dicha iniciativa fue presentada con anterioridad a la realización de la consulta y, a pesar de ello, no se distribuyó, lo que, en su opinión, evidencia la falta de buena fe en el proceso consultivo.

• La fase informativa fue inadecuada culturalmente. Al respecto, refiere que la convocatoria difundida en radio y televisión sólo se tradujo a las lenguas mixteco bajo, purépecha, triqui y kumiai, a pesar de que en el Estado también se hablan otras lenguas como zapoteca, náhuatl, tsotsil y tzeltal, pai pai, cucapah y kiliwa.

Adicionalmente, indica que el Protocolo y el cuadernillo solo fueron elaborados en español, lo que vulnera los estándares de otorgar suficiente información y de adecuación cultural de la consulta, ya que no todas las personas que debían participar en la consulta contaron con información accesible, completa y en su lengua. Expresa que tales omisiones constituyen una violación al derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de las personas que hablan las lenguas indígenas en las que no se realizó la traducción de la información. Además, estima que existió una falta de adecuación cultural en la designación del personal que facilitó la información en la consulta, ya que éste solamente hablaba español, no tenía conocimiento de la cosmovisión de alguno de los pueblos y comunidades indígenas consultados, y no fueron capacitados por alguna autoridad o persona especializada en la materia. Lo anterior, considera que es contrario a los estándares en materia de consulta desarrollados por este Alto Tribunal.

• Indica que se vulneró el estándar de buena fe del derecho a la consulta ya que el objetivo de la misma, la determinación de cómo se llevaría a cabo, el lugar en donde se realizaría y la forma en que se tomarían los acuerdos fueron definidos unilateralmente por el Congreso del Estado, sin que se considerara a alguna persona representante, comunidad o pueblo indígena.

• Las propuestas expresadas por parte de las personas indígenas que asistieron a la consulta y las iniciativas presentadas por éstas no fueron analizadas ni tomadas en cuenta por el Congreso del Estado. Al respecto, sostiene que en el dictamen de la iniciativa de reforma solamente se incluyó un resumen informativo de las referidas propuestas y se señaló que en su oportunidad se proveería lo que en derecho correspondiera. En cuanto a las iniciativas, menciona que el referido dictamen expresa que en su oportunidad serán tomadas en cuenta y se resolverá lo que en derecho corresponda, ya que sus alcances son distintos a la iniciativa de reforma constitucional materia de la consulta. Aduce que tales determinaciones son contrarias a lo establecido en el Protocolo y la convocatoria. En este sentido, el Protocolo señaló que después de la etapa consultiva se abriría un espacio para recibir opiniones y/o sugerencias y, en el caso de que éstas no procedieran, se explicarían las razones por las que no fueron consideradas. Por su parte, la convocatoria establecía que el Congreso comunicaría los resultados a las personas consultadas. Indica que no se realizó ningún ejercicio orientado a obtener el consentimiento de las personas que participaron en la consulta, inclu-

yendo la decisión de no tomar en cuenta las propuestas e iniciativas. Estima que lo anterior implicó la vulneración del estándar de buena fe y de la obligación de consultar en sentido estricto, ya que las opiniones y propuestas no tuvieron ningún impacto en la forma a la Constitución Local para garantizar los derechos político-electorales de las personas y pueblos indígenas del Estado.

• Considera que la consulta es invalida ya que no se garantizó una participación significativa de personas indígenas, pues participaron menos del cero punto tres por cierto de la población a la que se dirigía la consulta. Explicó que, de acuerdo con el Protocolo, en el Estado viven doscientos cincuenta y nueve mil ochocientos cuarenta y nueve personas indígenas y solamente participaron alrededor de mil personas en la consulta.

• Indica que la consulta no atendió al contexto de las comunidades y pueblos indígenas del Estado, por lo que se vulneró el estándar de otorgar información. Al respecto, considera que a pesar de que el Congreso del Estado comunicó a las poblaciones indígenas la celebración de los foros, a través de un sitio web, radio y televisión, soslayó que, debido a las condiciones de marginación de algunas comunidades, éstas no pudieron conocer del ejercicio consultivo.

• Expresa que todo el proceso de consulta careció de adecuación cultural puesto que no se llevó a cabo algún acto encaminado a conocer la forma de organización intracomunitaria de las poblaciones indígenas y el Protocolo únicamente hizo referencia a las autoridades tradicionales de dichas poblaciones forma generalizada. Además, señala que no se precisó la fuente de información de tal aseveración.

• Refiere la falta de buena fe en todo el proceso de consulta debido a que el Estado ha incumplido la obligación de legislar y, consecuentemente, de consultar debidamente a los pueblos y comunidades indígenas desde 2018.

• Por último, considera que la omisión del Congreso del Estado de tomar en cuenta la opinión, propuesta o iniciativas de las personas indígenas consultadas vulnera sus derechos a votar y ser votados, previsto en el artículo 35 de la Constitución Federal. Estima que se les impuso una forma específica de ejercer tales derechos sin considerar la libre determinación y autonomía a la que tienen derecho.

13. **Radicación y turno.** El veintisiete de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte tuvo por recibido el escrito inicial y ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la **acción de inconstitucionalidad 138/2023.** Asimismo, turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento correspondiente.

14. **Admisión y trámite.** El ocho de agosto de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad, tuvo como autoridades emisoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, y ordenó darles vista para que dentro del plazo de seis días naturales rindieran los informes correspondientes y remitieran copia certificada del proceso legislativo y del periódico oficial en el que constara la publicación de la norma combatida.

15. En el mismo acuerdo se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción formularan el pedimento y las manifestaciones que estimaren convenientes. Adicionalmente, se requirió al Instituto Nacional Electoral para que remitiera copia certificada del Estatuto vigente del Partido Movimiento Ciudadano, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que emitiera su opinión respecto de este medio de control constitucional, así como al Instituto Estatal Electoral de Baja California para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en dicha entidad federativa.

16. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Por escrito recibido el dieciocho de agosto de dos mil veintitrés en buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Diputado Presidente y la Diputada Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad federativa presentaron el informe solicitado. Dicho informe fue acordado el doce de septiembre de dos mil veintitrés, en el cual se expuso, en esencia, lo siguiente:

Causas de improcedencia y sobreseimiento:

• **Primera.** Arguye que el decreto impugnado contiene una reforma constitucional y no propiamente una modificación de naturaleza electoral, cuyo objeto

es reconocer, garantizar y proteger los derechos colectivos e individuales de personas, pueblos y comunidades indígenas. Indica que, pese al reconocimiento de los derechos político-electorales de este grupo de población, también contiene porciones normativas que están asociadas a diversos ámbitos que no son estrictamente materia electoral. Además, sostiene que el decreto impugnado no incide directa o indirectamente en el proceso electoral. Considera que la parte actora carece de legitimación activa debido a que los partidos políticos únicamente están facultados para interponer este medio de control constitucional en contra de leyes electorales, motivo por el cual se actualiza la causa de improcedencia dispuesta en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.

• **Segunda.** Señala que los argumentos de la parte actora no van dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del decreto impugnado, sino a combatir el procedimiento de la consulta realizada a personas, pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa. Señala que la demanda es improcedente por la falta de precisión de los conceptos de invalidez en contra de la norma general, aunado a que no se advierte que se reclamen violaciones a la Constitución Federal. Sostiene que la obligación de consulta recae respecto de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos planes en las entidades federativas, lo que no acontece en el presente caso. Por tales motivos, asevera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracciones VIII y IX, en relación con el artículo 61, primer párrafo, fracción V, de la Ley Reglamentaria.

Contestación a los conceptos de invalidez:

• Estima que no es cierta la inconstitucionalidad que el partido accionante pretende hacer valer ya que el acto impugnado es acorde a la Constitución Federal. Explica que los actos legislativos que dieron origen a éste se realizaron en estricto derecho y bajo los parámetros constitucionales. En este sentido, señala que dichos actos se llevaron a cabo en respeto a los principios de libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, igualdad entre hombres y mujeres y accesibilidad. Por ello, estima que las violaciones constitucionales alegadas por el partido accionante son inoperantes e inexistentes.

• Como antecedentes, menciona que el decreto impugnado tiene origen y da cumplimiento a diversos mandatos constitucionales y judiciales. Al respecto,

refiere a la reforma al artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal de veintidós de mayo de dos mil quince, cuyo artículo transitorio segundo ordena a las legislaturas locales a adecuar sus respectivas constituciones dentro de un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor. Señala que la sentencia recaída en el Recurso de Inconformidad RI-30/2018 de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho del índice del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California vinculó al Poder Legislativo del Estado a realizar las adecuaciones a la Constitución Local y la legislación secundaria con la Carta Magna. Hace referencia a la resolución interlocutoria de veintinueve de septiembre de dos mil veinte en el Incidente de Inejecución de Sentencia. Asimismo, afirma que el proceso de consulta indígena contestado en esta acción de inconstitucionalidad también fue sustento de la reforma a la Ley Electoral del Estado de Baja California realizada mediante Decreto No. 262 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de julio de dos mil veintitrés debido a que forman parte de una misma intención legislativa.

• Arguye que se cumplió con todas y cada una de las bases de la convocatoria de la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a fin de adecuar la Constitución Local y la legislación secundaria en las etapas de difusión, informativa, deliberativa y consultiva. A este respecto, señala que se llevaron a cabo varios trabajos legislativos preparativos para cumplir con los mandatos constitucionales y judiciales antes mencionados. Indicó que en anteriores legislaturas se presentó una iniciativa de reforma en materia de reconocimiento de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, misma que fue recibida el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y returnada el diecisiete de agosto de dos mil veintidós a las Comisiones Unidas Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, y Asuntos Indígenas y Bienestar Social. Posteriormente, se instalaron dichas Comisiones Unidas dando inicio al proceso de preparación de consulta.

• Argumenta que es inoperante el señalamiento de que se vulneró el principio de buena fe en la elaboración del Protocolo debido a la inexistencia de una fase pre-consultiva y a la falta de consulta de dicho Protocolo. Al respecto, menciona que la fase en mención se realizó a través de un acercamiento con los pueblos y comunidades indígenas desde las etapas tempranas del proyecto de

consulta. Explica que la fase pre-consultiva inició desde la instalación de las referidas Comisiones Unidas, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós. Ese día los pueblos y comunidades indígenas del Estado estuvieron presentes y tuvieron la oportunidad de expresarse y emitir recomendaciones sobre los trabajos que se emprenderían.

• Estima que es inoperante el argumento relativo a que no se compartió con los pueblos y comunidades indígenas la reforma al artículo 7 de la Constitución Local, lo que evidencia la falta de buena fe en el proceso consultivo. En este sentido, indica que el trece de diciembre de dos mil veintidós las Comisiones Unidas aprobaron el acuerdo mediante el cual se llevaría a cabo la Consulta Previa, Libre e Informada, dirigida a pueblos y comunidades indígenas de la entidad, para dar a conocer entre sus miembros la iniciativa, propósito, alcance y contenido de la reforma al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia de derechos indígenas. Expone que el contenido e intención de la iniciativa se explica a través de ejes temáticos, los cuales fueron el mecanismo para dar a conocer la intención legislativa. Además, expresa que la iniciativa se encontraba disponible en el portal web del Congreso el Estado. Asimismo, el doce de enero de dos mil veintitrés, las Comisiones Unidas aprobaron el Acuerdo 01 en el que establecieron los ejes temáticos de la consulta, su objeto, principios, etapas, entre otros temas para la implementación de la consulta. Aunado a ello, informa que se aprobó habilitar un micrositio para la consulta previa en el portal de internet de XXIV Legislatura.

• Señala que tanto las y los diputados como el personal que participó en la realización de la consulta recibieron capacitación por parte del Instituto Electoral del Estado. Menciona que estas acciones se realizaron previa a la implementación de la consulta y en las etapas informativa y consultiva. Sobre el particular, refiere que se les dio a conocer los puntos básicos, principios y lineamientos del derecho a la consulta, así como información sobre las comunidades indígenas del Estado. Informa que se celebraron convenios con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Estatal Electoral del Estado. En virtud de tales convenios, dichas instituciones fungieron como órganos garantes y asesores en la elaboración del Protocolo y de la consulta. Menciona que cada diputado y diputada tuvo a cargo un área o territorio del Estado para la realización de la difusión y la implementación de la

consulta. Indica que dichas personas funcionarias realizaron trabajo de difusión en medios de comunicación y redes sociales. Expresa que el cuatro y cinco de febrero se realizó la etapa informativa y el cuatro y cinco de marzo la etapa consultiva. En dicha etapa se llevó a cabo un ejercicio informativo, se debatió el contenido de las propuestas y se elaboró un listado de éstas. Sostiene que las propuestas se tomaron en consideración para la elaboración del Dictamen No. 1 de las Comisiones Unidas, el cual dio origen a la reforma al artículo 7 de la Constitución Local.

• Indica que es inoperante el argumento sobre la existencia de una violación al principio de buena fe, en virtud de la omisión de analizar las propuestas presentadas por las poblaciones consultadas. Sobre el particular, explica que en el Dictamen No. 1 de las Comisiones Unidas tales propuestas se citaron y consideraron por las y los diputados integrantes de dicho órgano. Asimismo, se reconoció la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso democrático de consulta y sus propuestas. Sin embargo, expresa que diversas propuestas se relacionaban con temas de índole diferente a la reforma al artículo 7 de la Constitución Local. Menciona que éstas se tomarán en cuenta para reformas siguientes, lo cual se precisó en el referido dictamen.

• Finalmente, en cuanto a la falta de adecuación cultural en la elaboración el material informativo y su difusión alegada por el partido accionante, sostiene que la convocatoria a la consulta estableció reglas, métodos, plazos y procedimientos que cumplen con el principio de publicidad de manera accesible. Además, indica que, en cada una de las doce sedes en las que se realizó la fase informativa y consultiva, estuvo presente personal del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Explica que, a solicitud de las personas participantes, dicho personal fungía como interprete o traductor a lenguas indígenas. Tal servicio se hizo del conocimiento de las personas asistentes. Por otro lado, refiere que la convocatoria, el Protocolo y el cuadernillo se elaboraron en un leguaje claro y comprensible, así como en un formato de lectura fácil. Señala que tales documentos se publicaron en distintos medios, mediante formatos accesibles y estuvieron disponibles de manera impresa en las etapas informativa y consultiva. Menciona que, previo a su aprobación del Pleno de la Legislatura, el Dictamen No. 1 de las Comisiones Unidas fue circulado entre las personas representantes de los grupos y comunidades indígenas registrados en las etapas en mención. Informa que, debido a

los tiempos y con la finalidad de dar certeza y celeridad al trámite legislativo, dicho dictamen fue distribuido a través de la red social WhatsApp.

17. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante escrito recibido el dieciocho de agosto de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de ese Alto Tribunal, el Consejero Jurídico de la referida entidad rindió el informe solicitado en representación de la titular del Poder Ejecutivo Local, mismo que fue acordado el doce de septiembre de dos mil veintitrés. Dentro del documento mencionado la autoridad expone, en síntesis, lo siguiente:

• Manifiesta que son ciertos los actos cuya invalidez se reclama, consistentes en la promulgación y publicación por parte de la Gobernadora del Estado de Baja California del Decreto No. 230 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, con fundamento en las atribuciones que conferidas en el artículo 49, fracción I, de la Constitución Local.

• Sostiene la constitucionalidad del Decreto reclamado ya que no se advirtieron violaciones al procedimiento legislativo de conformidad con los artículos 28, 29, 30, 33, 34, 49, fracción I, y demás relativos de la Constitución Local.

• Señala que la parte actora no expresa argumentos tendientes a indicar vicios en el procedimiento legislativo.

18. **Opinión especializada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Por escrito recibido el trece de agosto de dos mil veintitrés en buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, se tuvo por formulada la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SUP-OP-16/2023, misma que fue acordada el doce de septiembre de dos mil veintitrés.[9] En esencia, la Sala Superior señaló lo siguiente:

• Los planteamientos referidos no son materia de opinión especializada debido a que no se relacionan con el ámbito del derecho electoral, sino con

[9] Expediente de la acción de inconstitucionalidad 138/2023, pp. 404 a 410.

temas que atañen al procedimiento legislativo al cuestionar supuestas irregularidades o deficiencias en la consulta indígena llevada a cabo por el Congreso del Estado de Baja California.

• Agregó que, a diferencia de los casos en los que se ha emitido opinión, el partido accionante no alega la omisión de realizar la consulta indígena previo a la emisión de normas de naturaleza electoral, sino que sus argumentos se dirigen a demostrar deficiencia en el procedimiento realizado antes de la emisión del decreto impugnado.

• Consideró que no compete a la Sala Superior opinar sobre la constitucionalidad de las fases seguidas y medidas adoptadas en el proceso consultivo correspondiente.

19. **Fecha de inicio del proceso electoral ordinario en el Estado de Baja California.** Por escritos recibidos el veintidós de septiembre y el veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés, la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral[10] y la Coordinación Jurídica del Instituto Estatal Electoral de Baja California[11] informaron, respectivamente, que el proceso electoral ordinario en esa entidad federativa inicia el tres de diciembre de dos mil veintitrés, de conformidad con el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California.

20. **Pedimentos.** El Fiscal General de la República y la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal no formularon manifestación o pedimento alguno.

21. **Alegatos.** El dieciocho de octubre de dos mil veintitrés, el Delegado de Movimiento Ciudadano formuló sus alegatos. Asimismo, el diez de noviembre de dos mil veintitrés, la Delegada del Poder Legislativo del Estado de Baja California presentó promoción indicando que, en proveído del primero de septiembre de dos mil veintitrés, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California tuvo por cumplida a la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho,

[10] Expediente de la acción de inconstitucionalidad 138/2023, pp. 1032 a 1033.
[11] Expediente de la acción de inconstitucionalidad 138/2023, pp. 1188 a 1190.

así como las resoluciones interlocutorias de veintinueve de septiembre de dos mil veinte y dieciséis de diciembre de dos mil veintidós.

22. **Cierre de la instrucción.** El veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

23. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en los términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[12] así como en el numeral 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[13] en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023[14] de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que el Partido Político Movimiento Ciudadano planteó la posible contradicción entre la Constitución Federal y tratados internacionales y el Decreto No. 230 por el que se reformó el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

---

[12] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. ...
"**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."
[13] **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."
[14] **Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito:**
"**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. ..."

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. OPORTUNIDAD

25. De conformidad con lo establecido por artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal:[15] (i) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente; (ii) a efectos del cómputo del plazo referido los días inhábiles no deben excluirse a menos que el último día del término fuese inhábil, en cuyo caso se podrá presentar la demanda al día hábil siguiente; y, (iii) **cuando se trate de asuntos en materia electoral, todos los días son considerados hábiles.**

26. En la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**[16] se consideró que una disposición similar a la aquí impugnada tenía un contenido bidimensional por reconocer, por una parte, una serie de derechos culturales, lingüísticos y de protección de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes; y, por la otra, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular. A pesar de dicho carácter, se consideró que el partido

[15] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

[16] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos.

accionante, al acudir a la sede jurisdiccional argumentando la invalidez de la norma impugnada desde una faceta político-electoral, el plazo aplicable era el previsto para los asuntos electorales.

27. Para efectos de la oportunidad de la demanda en el presente asunto, se considera que este criterio es aplicable, por lo cual el plazo que debe tomarse en cuenta para promover la acción de inconstitucionalidad es el de los treinta días naturales computados conforme a las reglas para los asuntos en materia electoral. Entonces, dicho término transcurrió del sábado, veintisiete de mayo de dos mil veintitrés al domingo, veinticinco de junio del mismo año. Considerando que el escrito de demanda fue recibido el veintitrés de junio de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente que su presentación fue realizada de manera **oportuna,** pues se realizó dos días antes de su vencimiento.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. LEGITIMACIÓN

29. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[17] y 62, último párrafo, de la Ley

[17] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

Reglamentaria,[18] los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigentes, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, mientras que aquellos partidos políticos con registro en las entidades federativas podrán hacerlo exclusivamente respecto de leyes electorales expedidas por el Poder Legislativo del Estado en donde obtuvieron su registro.

30. Consecuentemente, y con base en los artículos referidos, los partidos políticos podrán promover acción de inconstitucionalidad siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: (i) cuenten con registro definitivo ante las autoridades electorales correspondientes; (ii) la promuevan por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según sea el caso; (iii) quien la suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y, (iv) se impugne la validez de normas de naturaleza electoral.

31. En el presente caso, el escrito de demanda fue promovido por Movimiento Ciudadano, mismo que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según se evidencia a través de la certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de once de agosto de dos mil veintitrés adjunta al oficio número INE/DJ/11706/2023 de catorce de agosto de dos mil veintitrés.

32. Consta que el escrito de demanda fue signado por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucía Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscila Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, en su carácter de Coordinador, Integrantes y

[18] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 62.** ...
"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

Secretario General de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.

33. Lo anterior, en virtud de que el artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano establecen que la Comisión Operativa Nacional, como un órgano intrapartidista, tendrá la facultad de ejercer la representación política y legal de dicho partido en todo tipo de asuntos de carácter judicial, incluida la promoción de acciones de inconstitucionalidad.[19]

34. En estos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada,** por lo que se tiene por acreditada la legitimación procesal de la persona que promueve la presente acción de inconstitucionalidad en representación del partido político en cuestión.

35. Ahora bien, el análisis correspondiente a la naturaleza electoral del Decreto No. 230 será objeto de pronunciamiento en el considerando cuarto relativo a las "causas de improcedencia y sobreseimiento" debido a que está vinculado

[19] **Estatutos de Movimiento Ciudadano.**
"**Artículo 20. De la Comisión Operativa Nacional.**
"1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos.
"La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.
"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:
"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9 de los Estatutos. ...
"o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."

con la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Baja California relativa a que el partido accionante carece de legitimación por pretender cuestionar una norma que no es de materia electoral.

36. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, motivo por el cual se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que, en su caso, sean advertidas de oficio por este Tribunal Pleno.

IV.1. Falta de precisión en los conceptos de invalidez.

38. En su informe, el Congreso del Estado de Baja California sostiene la improcedencia de la demanda del partido accionante debido a la falta de precisión de los conceptos de invalidez. Al respecto, alega que los argumentos esgrimidos por dicho partido no están dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del decreto impugnado, sino a combatir el procedimiento de la consulta realizada a las personas, pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa. En este sentido, estima que debe decretarse el sobreseimiento del asunto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, fracciones VIII y IX, en relación con el diverso 61, párrafo primero, fracción V, de la Ley Reglamentaria. En un sentido similar, el Poder Ejecutivo del Estado manifestó que la parte actora no expresa argumentos tendientes a indicar vicios en el procedimiento legislativo del que emana el decreto impugnado.

39. Al respecto, este Alto Tribunal considera que la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso y el Poder Ejecutivo de Baja California es **parcialmente fundada.**

40. Por un lado, respecto de los párrafos cuarto a décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local, reformados mediante el Decreto impugnado,

se estima que **no asiste la razón** a las autoridades responsables, toda vez que se advierte que el partido accionante sí esgrime diversos argumentos para cuestionar la constitucionalidad de esas porciones normativas.

41. El partido político Movimiento Ciudadano hace valer razonamientos encaminados a demostrar la existencia de violaciones al proceso legislativo que dio origen a dicho Decreto, las cuales expresa a través de la vulneración del derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas del Estado. Tales violaciones, a juicio de dicho partido político, tornan inconstitucional la totalidad del decreto impugnado. Al respecto, se advierte que los párrafos cuarto a décimo quinto mencionados, *prima facie*, son susceptibles de afectar directamente a estas poblaciones.

42. Adicionalmente, el Congreso del Estado alega la falta de precisión de los conceptos de invalidez debido a que la obligación de consulta a pueblos y comunidades indígenas recae respecto a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos planes de las entidades federativas, supuesto que no se surte en este caso. Dicho argumento debe **desestimarse** ya que la determinación del alcance de la obligación de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.[20]

43. En cambio, por lo que refiere a los párrafos décimo sexto a vigésimo del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **son acertadas las aseveraciones** hechas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales. Si bien el partido accionante impugnó la totalidad del Decreto referido, lo cierto es que los párrafos décimo sexto a vigésimo mencionados no se advierte que fueron parte de la consulta impugnada.

44. De hecho, a partir de las constancias del proceso legislativo que originó el Decreto en cuestión, se observa que la propuesta de decreto de reforma presentada por el Congreso Local solo resalta en letras ***negritas*** las adiciones y

[20] Tesis jurisprudencial P./J. 36/2004 (9a), publicada en la *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, junio de 2004, Tomo XIX, página 865, registro digital 181395, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

modificaciones al artículo 7, apartado A, de la Constitución estatal que efectivamente resultaron de este proceso de reforma, a saber, los párrafos cuarto a décimo quinto, los cuales versan sobre los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

45. En contraste, los párrafos décimo sexto a vigésimo, aunque se transcriben en su totalidad, no tienen ningún señalamiento particular, por lo que se infiere que su inclusión se trata de una deficiencia en la técnica legislativa a fin de indicar su traslación normativa.

46. En esa tesitura, este Alto Tribunal estima que resulta procedente **sobreseer únicamente respecto de los párrafos décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno y vigésimo** del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local, reformados mediante el Decreto impugnado.

47. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek. El señor Ministro González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de los párrafos del cuarto al noveno, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto. La Ministra Presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

IV.2. Falta de legitimación activa.

48. El Congreso del Estado de Baja California señaló que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal. En su opinión, el partido accionante carece de legitimación activa para promover una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto impugnado debido a que dicho Decreto no contiene una modificación de naturaleza electoral, sino una reforma constitucional que tiene como objeto reconocer, garantizar y proteger los derechos colectivos e individuales de personas, pueblos y comunidades indígenas. En particular, estima que el citado decreto no incide directa o indirectamente en el proceso electoral.

49. Sobre el particular, este Alto Tribunal ha establecido que, para determinar si una norma es electoral a efectos de ser sujeta a un estudio de constituciona-

lidad por los partidos políticos, no es necesario atender a un criterio nominal ni a su ubicación o pertenencia a un código electoral, pues dicha categorización dependerá, en parte, de su contenido material. Es decir, las disposiciones jurídicas en materia electoral no son únicamente las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también aquellas que, aunque previstas en ordenamientos jurídicos distintos a una ley electoral sustantiva, regulen aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos, deban influir en ellos de una manera u otra, o regulen aspectos vinculados con derechos políticos y electorales.[21]

50. En vista de lo anterior, esta Suprema Corte considera que debe **desestimarse** la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo Local.

51. En la **Acción de Inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019,**[22] este Alto Tribunal consideró que el decreto ahí impugnado, que modificó el párrafo décimo quinto del artículo 5o. de la Constitución Local del Estado de Hidalgo, —similar al ahora impugnado—, tenía un contenido **bidimensional.** Lo anterior, toda vez que reconocía, por una parte, una serie de derechos culturales, lingüísticos y de protección de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes; y, por la otra, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular.

52. En dicho asunto, el Tribunal Pleno destacó que el contenido bidimensional de dicha disposición se integraba por normas eminentemente electorales y de participación política y, además, por diversas que contenían derechos humanos genéricos y derechos culturales y de protección a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

[21] Tesis jurisprudencial P./J. 25/99 (9a), publicada en la *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, abril de 1999, Tomo IX, página 255, registro digital 194155, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.". Asimismo, este criterio fue sostenido en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 8/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, catorce de junio de dos mil once.

[22] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos.

53. Así, se determinó que, al formar parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, no era posible segmentarlas, ni distinguir porciones normativas a efecto de analizarlas en forma individual. Más aun, porque los conceptos de invalidez estaban dirigidos a sostener la inconstitucionalidad de todo el Decreto impugnado, por falta de consulta previa a referidos pueblos y comunidades indígenas.

54. De manera similar, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que algunas normas jurídicas y, especialmente las contenidas en el decreto impugnado, presentan una peculiaridad en cuanto a su naturaleza: son normas **bifrontes** –o incluso **multifrontes**–. Es decir, se trata de preceptos que no encajan en una única materia de regulación, sino que tienen incidencia en diversos aspectos de la vida pública del País.[23]

55. Esta singularidad genera que una norma jurídica pueda tener distintas aristas y, de esa manera, pueda incidir de diferentes formas en el mundo fáctico. Así, el carácter *bifronte* o *multifronte* de las normas jurídicas hace que éstas tengan incidencia en distintas dimensiones materiales del Derecho y, por tanto, que afecten de diversas formas a los destinatarios de las normas. Esto permite que sean impugnadas y analizadas desde diversas perspectivas y a través de distintos medios de impugnación.

56. De esa forma, estableció que, para determinar el ámbito material de las normas jurídicas, es insuficiente con mirar a la nomenclatura o título de una norma jurídica, pues esa denominación no podrá definir, en todos los casos, la materia o ámbito de alcance de una norma.

57. Por ese motivo, reconociendo que las normas jurídicas pueden tener incidencia en una gran variedad de materias, para efectos de la admisión de un medio de impugnación, es necesario acudir al contenido material de las normas

[23] Sentencia recaída en el recurso de reclamación 127/2023-CA derivado de la controversia constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés; Sentencia recaída en el Recurso de Reclamación 129/2023-CA derivado de la Controversia Constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés.

y, sobre todo, al ámbito material de los conceptos de invalidez que se hacen valer. Esto permitiría, incluso, que las normas puedan ser impugnadas desde distintos ámbitos, pueden ser controvertidas desde su dimensión electoral en los casos que el medio de impugnación así lo permita a determinados entes legitimados, pero también podrían ser impugnables desde otras vertientes, como la competencial o la de derechos humanos.

58. En el presente caso, este Alto Tribunal considera que las normas impugnadas tienen dicho carácter. Como se puede observar los párrafos cuarto a décimo quinto adicionados al artículo 7, apartado A, de la Constitución Local reconocen y garantizan diversos derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y afromexicanos en el Estado de Baja California, incluyendo sus derechos políticos y electorales.

59. De manera particular, los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo reconocen que los pueblos y comunidades indígenas –como sujetos colectivos– forman parte de la composición pluricultural del Estado de Baja California y conservan sus propias instituciones políticas y sistemas normativos. Por su parte, los párrafos octavo y noveno establecen los derechos a la autoadscripción y a la libre determinación de estas poblaciones a fin de que, entre otros objetivos, determinen libremente su condición política.

60. Los párrafos décimo, décimo segundo y décimo tercero reconocen las propias formas de organización político-administrativas de los pueblos indígenas, así como sus derechos a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno; su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad sustantiva, así como de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular; y su derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de la entidad federativa.

61. El párrafo décimo tercero dispone la obligación de establecer partidas presupuestales para garantizar los derechos de estas poblaciones, incluyendo sus derechos políticos y electorales, mientras que el párrafo décimo quinto reconoce extensivamente todos estos derechos a los pueblos y comunidades afromexicanas.

62. Así pues, resulta evidente que el Decreto impugnado contiene diversas porciones normativas relacionadas con el ámbito electoral, toda vez que establecen los principios para la elección de determinadas personas servidoras públicas cuando éstas se autoadscriben como indígenas o afromexicanas, aunado a que reconocen las propias instituciones políticas y de autogobierno, así como los procesos internos de elección de las autoridades tradicionales de estos pueblos y comunidades.

63. Al igual que aconteció en los precedentes, en el presente caso la norma regula otras disposiciones relacionadas con los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de manera general, y varios de los principios contenidos en la reforma en cuestión son fundamento de sus derechos políticos y electorales y, a la vez, de otros derechos, como ocurre con la libre determinación y a la autoidentificación.

64. No obstante, al formar parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, al igual que sucedió en el precedente,[24] no es posible segmentarlas, ni distinguir porciones normativas a efecto de analizarlas en forma individual. Más aun, porque el partido accionante, en su único concepto de invalidez, sostiene la inconstitucionalidad de todo el Decreto impugnado por falta de consulta previa a referidos pueblos y comunidades indígenas.

65. En congruencia con lo anterior, este Alto Tribunal observa que el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que "todos los derechos de [los pueblos indígenas] son indivisibles e interdependientes y se fundamentan en el derecho global a la libre determinación. Por lo tanto, el ejercicio de la libre determinación resulta indispensable para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de todos sus demás derechos, en particular los derechos sobre la tierra y a la participación política.".[25] Bajo este entendimiento, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas están estrechamente

[24] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos.
[25] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/48/75, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

vinculados entre sí, por lo que, valoradas de manera sistemática, las modificaciones a los párrafos cuarto al décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local pueden llegar a incidir en los derechos políticos y electorales de estas poblaciones.

66. Por todo lo anterior, se reafirma, entonces, que el partido accionante tiene legitimación para impugnar el Decreto reclamado.

67. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 54 al 57, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Pérez Dayán. La Ministra Presidenta Piña Hernández y el Ministro González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones.

IV.3. Otras manifestaciones.

68. El Poder Ejecutivo del Estado manifestó en su informe que el decreto impugnado es constitucional ya que el proceso jurídico de formación de leyes se ajustó al procedimiento formal que señalan los artículos 28, 29, 30, 33, 34, 49, fracción I, y demás relativos de la Constitución Local.

69. Si bien dicho argumento no fue señalado expresamente como una causa de improcedencia, se destaca que este Máximo Tribunal ha determinado que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo Local tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del decreto impugnado, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.[26]

70. Considerando que no se advierte la actualización de otras causas de improcedencia o sobreseimiento, resulta conducente precisar la norma reclamada.

[26] Tesis jurisprudencial P./J. 38/2010 (9a), publicada en la *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."

71. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

72. De acuerdo con lo establecido en 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,[27] la presente sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

73. En atención a las consideraciones realizadas en los apartados anteriores, se entiende que la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad corresponde al artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230, publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, mismo que establece, a la letra, lo siguiente:

"**ARTÍCULO 7.** ...

"APARTADO A. ...

"Esta Constitución reconoce, garantiza y protege derechos colectivos e individuales de pueblos indígenas y sus integrantes, quienes serán titulares de los derechos consagrados en esta Constitución, reconociendo como sujetos colectivos de derecho público a los pueblos indígenas y sus comunidades,

[27] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes, con personalidad jurídica patrimonio propio, teniendo derecho a la libre asociación.

"Esta Constitución reconoce que el Estado Libre y Soberano de Baja California tiene una composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica sustentada en sus pueblos nativos y comunidades indígenas residentes.

"Entendiéndose como pueblos nativos, aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de Baja California desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, tales como los Kiliwas, Kumiais, Pa Ipais, Cucapás, Cochimíes y Ku´ahles, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.

"Mientras que las comunidades indígenas residentes temporales o permanentes son una unidad política, social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en Baja California y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones, sistemas normativos y tradiciones.

"Esta Constitución reconoce el derecho a la autoadscripción de los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes y de sus integrantes. La conciencia de su identidad indígena, deberá ser criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones en la materia contenidas en la presente Constitución.

"Los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes tienen derecho a la libre determinación, a fin de determinar libremente su condición política, su desarrollo económico, social y cultural, la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional en los términos que establece esta Constitución.

"De conformidad con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2, las Comunidades indígenas tienen derecho a 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 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 del Estado. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos en la elección de sus autoridades.

"Las autoridades de Baja California reconocen esta autonomía y establecerán las partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de sus derechos, así como la coordinación conforme a la ley en la materia.

"Las formas de organización político administrativas, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes, serán elegidas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y sus respectivos procedimientos, y serán reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de Baja California.

"Además, los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de Baja California.

"Asimismo, esta Constitución garantiza el derecho a establecer sus propios medios de comunicación en sus lenguas. Se salvaguarda el derecho a preservar, revitalizar, utilizar, fomentar, mantener y transmitir su cultura. Se garantizará el derecho a mantener y establecer sus propias formas de desarrollo, a la consulta bajos los principios del consentimiento, libre, previo e informado, a la educación intercultural en sus propias lenguas, al acceso a la jurisdicción de Baja California en sus lenguas, a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, así como proteger y garantizar el respeto de su dignidad humana, así como las condiciones dignas de trabajo y remuneración.

"En términos del inciso C) del artículo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural del Estado. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los párrafos anteriores del presente artículo en los términos que

establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."

74. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek. La Ministra Presidenta Piña Hernández y los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

VI. ESTUDIO DE FONDO

75. En su escrito de demanda, el partido accionante hizo valer un único concepto de invalidez en el que manifiesta que la consulta realizada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas incumplió los estándares constitucionales y convencionales en la materia, situación que vulnera los derechos políticos y electorales de estas poblaciones reconocidos en la Constitución Federal, toda vez que los alcances de éstos fueron determinados unilateralmente por la autoridad.

76. El proyecto sometido a consideración del Pleno proponía **declarar la invalidez del artículo 7, apartado A, en sus párrafos cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.** Lo anterior, ya que la consulta indígena llevada a cabo por el Congreso Local no cumplió con los estándares nacionales e internacionales en la materia, en las fases preconsultiva, informativa, de diálogo y de decisión ni tampoco con las características de ser informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

• Para arribar a esa conclusión, el proyecto retomaba los precedentes de este Alto Tribunal sobre el parámetro de regularidad constitucional en relación con la consulta indígena y afromexicana. Tras un análisis de la reforma impugnada, se concluía que dicha norma era susceptible de afectar directamente a estos grupos de población al regular, entre otras cuestiones, sus derechos políticos y electorales. Por tanto, el Congreso Local estaba obligado a consultarles en forma previa a la emisión de la modificación legislativa.

• Dado que el Poder Legislativo Local había emprendido una serie de acciones y medidas tendientes a consultar a esas poblaciones, la propuesta analizaba la conformidad de las fases y características del ejercicio consultivo realizado con el parámetro de regularidad constitucional.

• Al respecto, la **fase preconsultiva** se consideraba **incumplida** porque la conducción de la consulta fue determinada unilateralmente por las autoridades sin la participación de las poblaciones interesadas y su objeto no contempló exhaustivamente todas las materias reformadas, lo que vició las etapas subsecuentes. La **fase informativa** se estimaba **insatisfecha,** pues no se proporcionó información plena sobre la naturaleza y las consecuencias de las decisiones a tomar, al limitar su objeto a los derechos políticos y electorales, además de que su difusión no tuvo un alcance suficiente en cuanto a la calidad de los medios utilizados y la cantidad de población cubierta. Asimismo, se estimaron incumplidas la **fase de diálogo,** pues no se dio lugar a un espacio abierto al diálogo sobre todas las medidas susceptibles de afectarles que fueron efectivamente reformadas, así como la **fase de decisión,** ya que no se advertía que el Congreso Local haya tomado en consideración las opiniones y sugerencias de personas consultadas y no se fundaron ni motivaron las razones de su incorporaron o exclusión al Decreto de reforma.

• Por otro lado, si bien la consulta fue **previa, libre y culturalmente adecuada,** el proyecto consideró que no se fue **informada,** pues la información no fue suficiente y completa, y no fue **de buena fe,** puesto que no es claro que se hayan considerado las propuestas, opiniones e iniciativas formuladas por la población consultada ante la omisión de fundar y motivar su incorporación o exclusión del decreto impugnado.

• Todo lo anterior resultaba suficiente para establecer que la consulta indígena y afromexicana en el Estado de Baja California **resultó deficiente** y, por consiguiente, se debían invalidar los párrafos cuarto al décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

77. Sin embargo, sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, **se suscitó un empate de cinco votos a favor** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, y Pérez Dayán, **y cinco votos en contra** de las señoras Ministras y de los señores Ministros

González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos particulares.

78. 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.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del décimo sexto al vigésimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, de conformidad con lo señalado en el apartado V de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en desestimar las referentes a la falta de precisión en los conceptos de invalidez y a las otras manifestaciones. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 54 al 57, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en desestimar la referente a la falta de legitimación activa. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado V, relativo a la precisión de la norma reclamada. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de los párrafos del cuarto al noveno, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del décimo sexto al vigésimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. La señora Ministra y el señor Ministro Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas y Pérez Dayán, y cinco votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

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 cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

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

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 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 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 138/2023.

En la sesión del siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad 138/2023 (cuyo proyecto de sentencia se realizó bajo mi ponencia) toda vez que no se alcanzó la mayoría calificada para declarar la invalidez de la norma impugnada de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria en la materia.

El proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno proponía declarar la inconstitucionalidad del artículo 7, apartado A, en sus párrafos cuarto a décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el cual fue reformado a través de Decreto No. 230 publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial Local.

El motivo principal por el que propuse al Tribunal Pleno declarar la invalidez de esas porciones normativas consistía en que, si bien el Congreso del Estado de Baja California emprendió acciones dirigidas a consultar de forma previa a estos grupos, el proceso consultivo no cumplió adecuadamente con el parámetro de regularidad constitucional y convencional en la materia. En particular, consideré que la consulta indígena había resultado deficiente porque no se atendieron los elementos mínimos esenciales de las fases preconsultiva, informativa, de diálogo y de decisión ni las características de ser informada y de buena fe.

Durante la votación del asunto hubo un empate de cinco votos a favor y cinco en contra,[1] razón por la cual, comparto las razones por las que consideré que la consulta realizada no cumplía con el estándar nacional e internacional, respecto de la consulta. En esos términos, expondré los antecedentes del asunto y posteriormente, explicaré mis consideraciones en el caso concreto.

I. Antecedentes del asunto

El presente asunto tuvo origen en la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político Movimiento Ciudadano en contra del Decreto No. 230, publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado de Baja California. Dicho decreto reformó el artículo 7, apartado A, de la Constitución Local estableciendo, a la letra, lo siguiente:

"**ARTÍCULO 7.** …

"APARTADO A. …

"Esta Constitución reconoce, garantiza y protege derechos colectivos e individuales de pueblos indígenas y sus integrantes, quienes serán titulares de los derechos consagrados en esta Constitución, reconociendo como sujetos colectivos de derecho público a los pueblos indígenas y sus comunidades, asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes, con personalidad jurídica patrimonio propio, teniendo derecho a la libre asociación.

"Esta Constitución reconoce que el Estado Libre y Soberano de Baja California tiene una composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica sustentada en sus pueblos nativos y comunidades indígenas residentes.

"Entendiéndose como pueblos nativos, aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de Baja California desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas

[1] Se suscitó un empate de cinco votos a favor de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas y Pérez Dayán, y cinco votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, tales como los Kiliwas, Kumiais, Pa Ipais, Cucapás, Cochimíes y Ku´ahles, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.

"Mientras que las comunidades indígenas residentes temporales o permanentes son una unidad política, social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en Baja California y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones, sistemas normativos y tradiciones.

"Esta Constitución reconoce el derecho a la autoadscripción de los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes y de sus integrantes. La conciencia de su identidad indígena, deberá ser criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones en la materia contenidas en la presente Constitución.

"Los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes tienen derecho a la libre determinación, a fin de determinar libremente su condición política, su desarrollo económico, social y cultural, la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional en los términos que establece esta Constitución.

"De conformidad con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2o., las Comunidades indígenas tienen derecho a 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 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 del Estado. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos en la elección de sus autoridades.

"Las autoridades de Baja California reconocen esta autonomía y establecerán las partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de sus derechos, así como la coordinación conforme a la ley en la materia.

"Las formas de organización político administrativas, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos nativos y comunidades indíge-

nas residentes, serán elegidas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y sus respectivos procedimientos, y serán reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de Baja California.

"Además, los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de Baja California.

"Asimismo, esta Constitución garantiza el derecho a establecer sus propios medios de comunicación en sus lenguas. Se salvaguarda el derecho a preservar, revitalizar, utilizar, fomentar, mantener y transmitir su cultura. Se garantizará el derecho a mantener y establecer sus propias formas de desarrollo, a la consulta bajos los principios del consentimiento, libre, previo e informado, a la educación intercultural en sus propias lenguas, al acceso a la jurisdicción de Baja California en sus lenguas, a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, así como proteger y garantizar el respeto de su dignidad humana, así como las condiciones dignas de trabajo y remuneración.

"En términos del inciso C) del artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural del Estado. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los párrafos anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

"Toda persona tiene el derecho a la práctica del deporte, a la cultura física, a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, asimismo, a la salud, el derecho a la igualdad y a la no discriminación; la libertad de convicciones éticas, conciencia y de religión; a recibir educación pública, obligatoria y gratuita que imparta el Estado, en los niveles inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior para desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los Derechos Humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Las autoridades públicas del Estado, harán lo conducente a fin de que se asegure el disfrute de estos derechos.

"El acceso al agua para consumo personal y doméstico es un derecho que tiene toda persona. La Ley garantizará su distribución y saneamiento; las autorida-

des en la materia tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir con la prestación de este servicio en los términos de la Ley.

"Toda persona tiene el derecho de adquirir y disfrutar una vivienda digna, decorosa y adecuada a las necesidades del hogar. El Estado y los Municipios promoverán los instrumentos, políticas y apoyos necesarios para la inversión, construcción, financiamiento y adquisición de viviendas con la participación de los sectores privado y social, a fin de alcanzar un nivel de vida adecuado.

"El disfrute de una movilidad segura en las vialidades del Estado es un derecho que tiene toda persona. La ley establecerá las bases y programas para garantizar la seguridad vial del peatón, conductor y pasajero, en las distintas modalidades del transporte público o privado, incluyendo el no motorizado.

"Toda persona tiene el derecho humano a la seguridad ciudadana y a vivir libre de corrupción."

La reforma en cuestión tuvo por objeto dar cumplimiento al mandato de armonizar la Constitución Local a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución General que garantiza el derecho de las personas indígenas a votar y ser votados en condiciones de igualdad.[2] Lo anterior, ya había sido ordenado por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California mediante sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, que determinó la omisión legislativa del Congreso Local de cumplir con esta obligación y ordenó adecuar dicho ordenamiento a efectos de garantizar ese derecho, debiendo realizar la consulta correspondiente.[3]

Como único concepto de invalidez, el partido accionante consideró que las modificaciones mencionadas vulneraron el derecho a la consulta, toda vez que el proceso llevado a cabo por el Congreso Local no había cumplido con los estándares nacionales e internacionales en la materia, particularmente por lo que refiere a las características de ser informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

---

[2] **DECRETO por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. …**
Transitorios …
"Segundo. Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

[3] Sentencia recaída en el recurso de inconformidad RI-30/2018 dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

II. Caso concreto

Siguiendo la metodología adoptada por este Alto Tribunal, en primer lugar, destaco que de una simple lectura de la norma impugnada, resulta evidente que la misma afecta directamente a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas porque regula derechos colectivos e individuales de estas poblaciones, incluyendo el reconocimiento de su personalidad jurídica y patrimonio propio, su derecho a la libre determinación y a la autoidentificación, a elegir a sus autoridades o representantes para ejercer sus formas de gobierno, a votar y ser votados en condiciones de igualdad sustantiva, a elegir las formas de organización político-administrativas, a la consulta, a la propiedad colectiva, a la educación intercultural, entre otros.

Posteriormente, y antes de expresar las razones por las que considero inválida la consulta realizada, considero relevante destacar que la norma y su forma de impugnación, presentan una particularidad que fue motivo de discusión por parte de este Alto Tribunal, tanto en el estudio de fondo como de causas de improcedencia.

Como se puede advertir de su transcripción, los derechos que ahí se reconocen, podrían parecer que *prima facie* no se tratan de normas de naturaleza electoral. Ello resulta relevante, en tanto que la parte accionante al ser un partido político, únicamente se encuentra legitimada para impugnar normas que tengan esta naturaleza.

En la sentencia, dicha situación se ve atendida en el apartado de causas de improcedencia, donde se analiza, entre otras, la alegada sobre la falta de legitimación activa del partido político. Ahí se destacó que con base en diversos precedentes del Pleno y de la Segunda Sala,[4] este Alto Tribunal ha determinado que este tipo de normas tienen un contenido bidimensional, o incluso bifrontes o multifrontes.

[4] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos; Sentencia recaída en el recurso de reclamación 127/2023-CA derivado de la controversia constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés; Sentencia recaída en el recurso de reclamación 129/2023-CA derivado de la controversia constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés.

Esta característica implica que se trata de preceptos que no encajan en una única materia de regulación, sino que tienen distintas aristas y, de esa manera, pueden incidir en distintas dimensiones materiales del Derecho y, por tanto, afectar de diversas formas a los destinatarios de las normas. Esto permite que sean impugnadas y analizadas desde diversas perspectivas y a través de distintos medios de impugnación.

Bajo esta perspectiva, el hecho de que para efectos de la legitimación del partido político en la impugnación, se haya reconocido la naturaleza electoral de la norma en una de sus facetas, me parece que para el análisis de constitucionalidad de la consulta, el objeto de la misma no debió enfocarse únicamente en los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Por el contrario, la misma característica multifronte de la norma, evidencia que el objeto de la consulta, debió haberse realizado de manera amplia a las diversas aristas y naturaleza de la norma que finalmente primó en la Constitución del Estado de Baja California, sobre lo cual profundizaré, al analizar las violaciones que, desde mi opinión, ocurrieron en las diversas fases de la consulta.

Por otro lado, algunas de las y los integrantes del Pleno sostuvieron que el escrutinio y el estándar para verificar si la consulta se ajustó al parámetro de regularidad debía ser débil o no intenso porque los preceptos bajo consulta reproducen contenidos normativos de rango constitucional sin crear nuevos derechos o restringir aquellos ya regulados en la Constitución Federal.

No comparto esta visión, por dos razones principales. En primer término, ha sido mi criterio que, a pesar de que una norma replique el contenido de la norma constitucional en materia indígena, esto no exime a las autoridades locales a realizar una consulta previa, libre e informada.

Al respecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 210/2020,** del siete de junio de dos mil veintidós, analizamos la constitucionalidad del artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Veracruz, que en términos generales, era similar al impugnado en el presente asunto, pues se trataba de una norma que constitucionalmente recogía los derechos de pueblos y comunidades afromexicanas, en atención al mandato del artículo 2o. de la Constitución General.

En dicho asunto consideré que, a pesar de que se trataba de una norma que replicaba el mandato constitucional debía ser consultada pues tenía incidencia en sus derechos.

En segundo lugar, desde mi punto de vista el proceso de armonización en este caso, no solo tiene como objetivo la homologación legislativa a fin de evitar lagunas normativas o contradicciones entre los ordenamientos locales y el marco constitucional, sino que además busca adaptar esas disposiciones a las realidades sociales y culturales que se viven en las entidades federativas con la finalidad de lograr soluciones más adecuadas y eficientes a los problemas o necesidades particulares en la localidad.

Lo anterior, resulta más relevante si consideramos que el diseño constitucional nacional no puede abarcar todas las cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en cada una de las entidades federativas del país.

Por tanto, estimo que adoptar un estándar laxo del parámetro de regularidad podría desincentivar el cumplimiento de la obligación e, incluso, caer en la realización de ejercicios consultivos que priven la posibilidad de identificar opiniones y propuestas que amplíen la protección de los derechos de estas poblaciones, según las realidades particulares en los Estados.

En esos términos, considero que la consulta resultó deficiente al no cumplir con los elementos mínimos esenciales de las fases preconsultiva, informativa, de diálogo y decisión, ni con las características de ser informada y de buena fe.

a. Fase preconsultiva

Según el parámetro de regularidad establecido por este Máximo Tribunal, durante la fase preconsultiva las autoridades gubernamentales deben identificar a los pueblos y comunidades que deben de ser consultados, la medida objeto de consulta, así como la manera de implementar el proceso, la intervención y formalización de acuerdos, para lo cual deberán asegurar la participación de personas representantes de comunidades indígenas y afromexicanas en la adopción de estas decisiones.[5] Desde mi perspectiva, el elemento mínimo indispensable en esta etapa es garantizar el **derecho de los pueblos indígenas y afromexicanos a orientar y dirigir el proceso de consulta, así como su facultad de determinar cómo se celebrará y cuál será su curso.**

[5] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.

Al respecto, el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que este derecho supone que las comunidades sean tomadas en cuenta al momento de preparar el propio proceso consultivo y tengan ocasión de dar a conocer y utilizar o formular sus propios protocolos de consulta. También implica que puedan indicar sus expectativas y contribuir en la tarea de establecer métodos, cronogramas, emplazamientos y evaluaciones, así como elegir ser representados en la forma en que lo requieran tradicionalmente sus propias leyes, costumbres y protocolos, y determinar cuáles de sus propias instituciones y líderes los representan y en qué forma lo hacen.[6]

Bajo este entendimiento, considero que las autoridades legislativas del Estado de Baja California **no cumplieron con la fase preconsultiva,** toda vez que **determinaron unilateralmente la forma en que el proceso consultivo se celebraría, además de que el objeto de consulta excluyó ciertos asuntos relativos a los derechos de estas poblaciones, a pesar de que esos temas fueron efectivamente reformados a través de la medida legislativa en cuestión.**

Si bien dicha fase incluyó la celebración de convenios de colaboración con diversas instituciones especializadas, la capacitación de personas servidoras, así como el diseño y elaboración de documentos e instrumentos para implementar la consulta, en ningún momento las personas representantes de pueblos indígenas y afromexicanos fueron tomadas en cuenta para la adopción de estas decisiones.

La elaboración de la Convocatoria, el Protocolo de Consulta y el Plan de Trabajo, así como la fijación de las fechas y los lugares en donde se realizarían las etapas subsiguientes de la consulta fueron adoptados unilateralmente, **sin el común acuerdo de las personas representantes de las poblaciones indígenas y afromexicanas.** A pesar de que el Congreso Local arguyó que personas indígenas asistieron a la instalación de las Comisiones Unidas, adjuntando evidencia fotográfica al respecto, en mi opinión, no podemos presumir que la participación en un evento protocolario demuestra que sus opiniones, propuestas y necesidades fueron efectivamente consideradas para preparar el propio proceso consultivo.

[6] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/39/62, 10 de agosto de 2018, párr. 20, incisos c), d) y e).

Por otro lado, no se identificó de manera adecuada a los sujetos de la consulta. Si bien el Congreso Local retomó información del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística sobre las personas que se autoadscriben como indígenas y/o afromexicanos y hablan alguna lengua originaria en la entidad federativa, las autoridades legislativas **no desplegaron acciones para identificar la organización intracomunitaria especifica de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a fin de que éstas estuvieran en la posibilidad de determinar los mecanismos o métodos en que serían representados conforme a sus costumbres, tradiciones y sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.**

Por último, aunque el Congreso Local definió en su primer acuerdo que el objeto de la consulta contemplaría diversas materias, lo cierto es que los principales documentos preparatorios y las etapas subsiguientes del proceso se centraron **exclusivamente en los ejes temáticos de participación política y en el derecho fundamental de votar y ser votado.**

Lo anterior, me parece relevante, pues como ya destaqué la norma impugnada no solo guarda naturaleza político-electoral, sino que se trata de una norma multifronte, que también impacta los derechos a la libre determinación y autoidentificación, al desarrollo económico, social y cultural de las poblaciones indígenas y afromexicanas, a la transmisión de su cultura, a la comunicación en sus lenguas, al acceso a los recursos naturales, al territorio, a la consulta y a la educación intercultural.

Si bien el carácter multifronte de la norma impugnada resultaba relevante para acreditar la legitimación del partido accionante, considero que la norma no podía segmentarse a efecto de analizar en forma individual si la consulta indígena fue suficiente únicamente respecto de la faceta electoral de la norma, como también fue destacado en la discusión del Pleno.

Por un lado, porque el Decreto impugnado constituye un sistema normativo indisoluble e interconectado que establece los principios que sirven de fundamento de los derechos políticos y electorales y, a la vez, de otros derechos de las poblaciones indígenas y afromexicanas en el Estado de Baja California. Por el otro, debido a que el ejercicio consultivo, en su integralidad, dio origen a la totalidad de la norma en cuestión.

Además, tal como destaqué en la discusión de la **acción de inconstitucionalidad 210/2020,** la consulta debe tener un carácter abierto para abarcar todas aquellas cuestiones que pudieran llegar a tener una incidencia en los derechos de

los pueblos y comunidades afrodescendientes a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite un auténtico diálogo democrático y se busque la efectiva participación de los grupos vulnerables involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Constitución.

Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,** este Tribunal Pleno destacó que las consultas deben tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático, así como buscar la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto que esté relacionado con sus derechos.

Por lo tanto, considero también que **la determinación limitada del objeto de la consulta vició transversalmente las etapas subsecuentes del proceso** al limitar la participación exclusivamente a asuntos sobre sus derechos políticos y electorales.

b. Fase informativa

Este Alto Tribunal ha señalado que la **fase informativa** requiere de la difusión y entrega de información sobre el proceso consultivo a fin de que las poblaciones indígenas y afromexicanas identificadas cuenten con información completa, previa y significativa sobre la naturaleza y las consecuencias de la medida o del proyecto que puede impactar a las comunidades consultadas.[7]

Durante esta fase es esencial garantizar que **la información cuantitativa y cualitativa proporcionada sea suficiente, objetiva, exacta y clara, además de que se presente en una forma que los pueblos indígenas y afromexicanos puedan entender y, de ser necesario, traducida a una lengua que entiendan.** Lo anterior, podría incluso suponer que se brinden los recursos y capacidades para que los pueblos y comunidades estén en condiciones para resolver dificultades prácticas respecto de la medida en cuestión, sin interferir con su independencia.[8] Asimismo, implica que las autoridades **deben entablar amplios contactos de manera directa con todos los pueblos indíge-**

[7] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.

[8] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/39/62, 10 de agosto de 2018, párr. 22, incisos a), b) y c).

nas y afromexicanos en los que pueda repercutir el proyecto o la medida propuestos.[9]

A pesar de que el Congreso Local realizó trece foros informativos en siete municipios del Estado de Baja California con el objetivo de explicar el desarrollo del proceso y el objeto de consulta, considero que el Congreso Local **no cumplió debidamente con la fase informativa,** toda vez que la información proporcionada no fue suficiente y plena, además de que su difusión no tuvo un alcance suficiente en la población indígena y afromexicana en el Estado de Baja California.

En primer lugar, la información brindada por las autoridades durante los foros informativos solo consistió en la explicación general del proceso de consulta y los ejes temáticos de participación política de las personas indígenas y su derecho fundamental a votar y ser votado en condiciones de igualdad sustantiva. Por tanto, a mi criterio, **no puede considerarse que la información fue suficiente y plena en cuanto a la naturaleza y consecuencias de las decisiones a tomar.**

Sumado a lo anterior, el Protocolo establecía el deber de las autoridades de acudir a las comunidades para promover y hacer de su conocimiento sobre el proceso de consulta y divulgar información sobre la misma a través de medios de comunicación pertinentes y en lenguas indígenas. El Congreso Local publicó la convocatoria en su página web oficial, en redes sociales, en diarios en la entidad, así como a través de material audiovisual. En los trece foros informativos en los siete municipios del Estado de Baja California participaron al menos 819 personas indígenas y cinco personas afromexicanas, de entre una población total de 285,679 personas que se autoadscriben como indígenas y 64,362 personas que se autoidentifican como afromexicanas.

Si bien hubo un esfuerzo por difundir el proceso consultivo, **se recogieron distintas inconformidades de las personas consultadas** señalando la necesidad de difundir la convocatoria por medios distintos a los virtuales, principalmente con la asistencia a las comunidades. También destacaron la importancia de mayor divulgación en lenguas indígenas y participación de personas intérpre-

[9] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/39/62, 10 de agosto de 2018, Anexo Opinión núm. 11 del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el consentimiento libre, previo e informado, párr. 4 y 11.

tes, pues hubieron diversas dificultades y falta de recursos para movilizarse a las sedes informativas.

En ese sentido, considero que estas razones demuestran la reducida participación de estos grupos en comparación con el alto número de población indígena y afromexicana en dicha entidad federativa, ya sea por si mismos, o a través de sus representantes.

En conclusión, del análisis en conjunto de las labores realizadas por el Congreso Local, me parece que las medidas emprendidas por las autoridades legislativas fueron insuficientes para cumplir la obligación de establecer amplios contactos de manera directa con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

c. Fase de deliberación interna

Durante **la fase de deliberación interna** los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas evalúan internamente, a través del diálogo y la toma de acuerdos, las medidas susceptibles de afectarles.[10] Esta Suprema Corte ha señalado que cada comunidad tiene una forma distinta para la toma de decisiones relevantes de acuerdo con su cosmovisión y cultura, por lo que no podría analizarse bajo una forma unívoca cómo se toman sus determinaciones, tomando en cuenta sus usos y costumbres.[11]

Así, el elemento central de esta etapa consiste en garantizar el tiempo necesario, de acuerdo con el alcance y naturaleza de la medida, para que los pueblos y comunidades analicen la información sobre la propuesta y emprendan sus propios procesos, sin injerencias que obstaculicen su voluntad.[12]

Por dichas razones, me parece que la etapa de deliberación interna **se cumplió debidamente** porque se otorgó un plazo de aproximadamente un mes entre

[10] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.
[11] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 113/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 5 de junio de 2023.
[12] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/39/62, 10 de agosto de 2018, párr. 20 y 21, inciso b); Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/45/34, 18 de junio de 2020, párr. 56.

el último foro informativo y el primer foro consultivo para que las comunidades pudieran tomar sus decisiones sobre la medida, sin la intervención de las autoridades legislativas. Incluso, la comunidad indígena de San Antonio Necua entregó de un escrito con propuestas sobre el objeto de la consulta, durante el primer foro de consulta al que asistieron.

A pesar de lo anterior, el vicio transversal detectado en la primera fase, siguió permeando durante esta etapa, pues el objeto de la consulta se limitó a los derechos políticos y electorales de estos grupos, situación que naturalmente interfiere y sesga la toma de sus decisiones al no tener pleno conocimiento de la naturaleza y alcance de la medida que iba a adoptarse.

d. Fase de diálogo

La **fase de diálogo** supone el desarrollo de una interacción entre autoridades estatales y representantes de los pueblos y comunidades indígenas a fin de generar acuerdos respecto de las medidas susceptibles de afectarles. Para que un proceso consultivo revista la forma de diálogo y negociación, **las autoridades deben desplegar esfuerzos para intentar generar consensos y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio.**[13] Ello implica garantizar que los pueblos y comunidades puedan presentar sus observaciones e influir en la adopción de decisiones que afecten a sus derechos, así como poder formular sus propias propuestas.[14]

En el caso concreto, se desahogaron trece foros de consulta, en los que participaron autoridades legislativas y al menos cuatrocientas diecinueve personas indígenas y diez personas afrodescendientes. En las mesas de trabajo **deliberaron sobre los temas de consulta y presentaron libremente sus iniciativas, propuestas y sugerencias, quedando asentadas por escrito en las minutas y actas circunstanciadas.** Además, hubo acompañamiento técnico de personas del Instituto Estatal Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, ambos del Estado de Baja California, así como del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, incluyendo la asistencia de personas traductoras e intérpretes cuando fue necesario.

[13] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 49.
[14] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/45/34, 18 de junio de 2020, párr. 56.

Al igual que en la fase anterior, si bien hubo un adecuado desahogo de la consulta, lo cierto es que **no se garantizó un espacio abierto al diálogo sobre la naturaleza y las consecuencias de las medidas susceptibles de afectarles,** pues su participación no fue efectiva respecto de la norma consultada ya que sus opiniones y sugerencias solo pudieron versar sobre asuntos relativos a sus derechos políticos y electorales, a pesar de que la norma impugnada incide en otros derechos e intereses de estas poblaciones.

e. Fase de decisión

La **fase de decisión** conlleva la comunicación de los resultados del proceso consultivo y la entrega del dictamen legislativo.[15] Así, el hecho de que se deba escuchar y dialogar con los pueblos y comunidades con el objetivo de incorporar sus observaciones no conlleva una obligación absoluta de incluir la totalidad de las ideas que propongan, sino que deberán partir del principio del mayor consenso posible. No obstante, sobre las propuestas que se decida no incorporar, los Congresos deben fundar y motivar, en la exposición de motivos, las razones por las cuales no fueron incorporadas.[16]

En el caso concreto, aunque durante el procedimiento legislativo se presentó un resumen sobre las peticiones o solicitudes que se formularon, no se advierte que el Congreso Local las haya tomado en consideración, ni que haya fundado ni motivado por qué no se incorporaron al decreto. Por ello, considero que no se desprende que las autoridades legislativas hubieran realizado un ejercicio de análisis sobre la pertinencia de incluir las propuestas presentadas por las personas asistentes a la consulta.

f. Conclusión de la consulta

Por todas las razones expresadas, a mi criterio, el ejercicio consultivo que nos ocupa, en su integralidad, tampoco atendió adecuadamente las características de ser informada y de buena fe.

La consulta debe de ser previa. Para cumplir la característica de ser previa, la consulta debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas

[15] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.
[16] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 113/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 5 de junio de 2023.

que les afecten, por lo que las comunidades deben ser involucradas lo antes posible en el proceso y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.[17] Bajo ese entendimiento, estimo que la consulta en concreto **sí se realizó debidamente en forma previa,** pues los trabajos preparativos de la misma iniciaron el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, esto es, siete meses y cuatro días antes de que la iniciativa de reforma fuera aprobada por el Congreso Local el cuatro de abril de dos mil veintitrés, así como ocho meses y cinco días antes de su publicación.

La consulta debe de ser libre. Las autoridades estatales deben abstenerse de influir en las posiciones de las comunidades indígenas y afromexicanas y de sus miembros, o condicionar la consulta mediante mecanismo de presión, así como respetar la libertad de esas poblaciones a decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta.[18] En ese entendido, dado que no se alegó ni se remitió prueba alguna que sugiriera la comisión de actos de coerción o manipulación a la población sujeta a consulta, aunado a que el Dictamen No. 1 del Congreso Local aseveró que el proceso consultivo se desarrolló con toda normalidad, sin ningún tipo de incidencia,[19] considero que **la consulta sí cumplió con el requisito de ser libre.**

La consulta debe de ser informada. Ello implica que se provea plena información sobre la naturaleza y las consecuencias de la medida que puedan impactar a las comunidades consultadas, de forma previa y durante la consulta, incluyendo los posibles riesgos de la medida.[20] Bajo ese entendimiento, considero que **no se cumplió debidamente con el requisito de ser informada** porque la información otorgada a no fue suficiente y completa al limitarse a los derechos políticos y electorales de las poblaciones consultadas, además de que no tuvo un alcance suficiente en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado.

[17] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.
[18] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.
[19] Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, en su escrito registrado con el número 014141, Tomo I, foja 60 reverso.
[20] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.

La consulta debe de ser culturalmente adecuada. Esta característica se refiere al de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, así como sus instituciones representativas. Lo anterior requiere que se tomen las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales.[21] Bajo dicha óptica, estimo que el Congreso Local **sí cumplió con este requisito** debido a que desplegó importantes esfuerzos para la capacitación con el objetivo de modificar los patrones socioculturales y lograr que sus integrantes realizarán la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En particular, estas capacitaciones fueron impartidas por el Instituto Electoral del Estado de Baja California a fin de explicar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, con énfasis en los político-electorales, así como sobre el modelo de consulta y el cuadernillo de derechos. Además de lo anterior, se elaboraron diversos instrumentos como la convocatoria, el protocolo y el cuadernillo con un lenguaje claro y comprensible, así como con una redacción sencilla y fácil, y se garantizó la participación de personas traductoras e intérpretes en lenguas indígenas.

La consulta debe de ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Finalmente, la característica de buena fe implica que se garantice, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para la consecución de los proyectos. Así, se debe hacer un esfuerzo, de buena fe, para incluir las propuestas hechas por dichas poblaciones.[22] En el caso en concreto, la autoridad se limitó a citar las propuestas e iniciativas sin indicar cuáles fueron incorporadas y cuáles no, aunado a que no fundamentó ni motivó las razones de su exclusión a la iniciativa. A mi consideración, el hecho de que no hubiera una motivación de su exclusión del decreto legislativo resultó en un proceso ilusorio, pues en realidad los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas no participaron efectivamente. Por tales razones, concluyo que la consulta **no cumplió con el requisito de ser de buena fe.**

[21] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.
[22] Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020. Por unanimidad de once votos.

Por las razones antes expuestas, voté a favor de la propuesta que declaraba la invalidez de la consulta indígena y de la norma impugnada.

Finalmente, reitero que si bien la elaboración de este proyecto tuvo un alto grado de complejidad, pues estoy consiente los esfuerzos del Congreso Local, para la implementación de la consulta, lo cierto es que los Congresos Locales y el Congreso Federal, deben llevar a cabo las consultas a estos grupos en situación de vulnerabilidad, bajo el estándar más alto y minucioso para poder garantizar sus derechos.

El hecho de que se invalide una consulta, por mantener un estándar rígido sobre la misma, no debe asumirse como un desincentivo para que los Congresos Locales la realicen, pues es un mandato constitucional y convencional, que los Estados adopten medidas para garantizar sus derechos y que estas sean consultadas de forma libre, previa, informada y culturalmente adecuada.

Siempre he considerado que el derecho a la consulta para las poblaciones indígenas y afromexicanas es uno de los derechos más fundamentales de comunidades. La consulta trascendental para poder hacer efectivo su derecho a la libre determinación, y para participar en los procesos legislativos que les afectan. Lo anterior, ya fue reconocido así en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y que también se encuentra inmerso en el artículo 2o. de nuestro texto constitucional.

Este voto se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 138/2023.

En la sesión celebrada el siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano en contra del Decreto 230 que reforma el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de los pueblos y de las comunidades indígenas.

Por mayoría de ocho votos,[1] **se sobreseyó** respecto de los párrafos décimo sexto al vigésimo del apartado A del artículo 7 de la Constitución local impugnada

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, y la suscrita Ministra Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. El Ministro Pérez Dayán y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.

–que establecen que toda persona tiene derecho a practicar el deporte, a un medio ambiente sano, al acceso al agua, a una vivienda, al disfrute de la movilidad segura y a la seguridad ciudadana– al considerar que no existían conceptos de invalidez sobre estos numerales en específico ya que no formaron parte del proceso de consulta.

Si bien coincido con el sobreseimiento decretado, **respetuosamente no comparto las consideraciones,** pues a mi parecer, el sobreseimiento deviene en que la demanda es extemporánea ya que, respecto a esos párrafos, no existió un nuevo acto legislativo que provocara que fueran susceptibles de ser impugnados.

Por otra parte, **en el fondo del asunto,** se suscitó un empate de **cinco votos a favor de declarar la invalidez** de los párrafos cuarto al décimo quinto del apartado A del artículo 7 impugnado –que reconocen y regulan diferentes derechos de los pueblos y de las comunidades indígenas– por falta de consulta a estos grupos,[2] y **cinco votos en contra de la invalidez** al considerar que las acciones del Congreso de Baja California sí cumplían con el estándar de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia,[3] lo que llevó a que se desestimara la acción.

En ese sentido, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de **voto concurrente en cuanto al sobreseimiento decretado, y un voto particular respecto al proceso de consulta,** pues considero que, a partir de un análisis flexible, éste sí cumplió con el parámetro de este Alto Tribunal. Si bien la acción de inconstitucionalidad se desestimó en este punto, en mi opinión debió haberse declarado la constitucionalidad del proceso de consulta llevado a cabo por el Congreso local.

I. VOTO CONCURRENTE

Preámbulo

Es criterio de este Alto Tribunal que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo –para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación

[2] De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas y Pérez Dayán y de la Ministra Ortiz Ahlf.
[3] De las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek.

de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad– deben reunirse los siguientes requisitos:[4]

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, que realmente se haya generado un cambio en el sentido normativo (criterio material).

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. El segundo aspecto se actualiza cuando se haya modificado la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Así, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

Cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado no se actualiza una modificación de sentido normativo, ni 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 sentido normativo al que fueron adheridas.

Además, no basta con una nueva publicación de la norma, menos aún que se reproduzca íntegramente, para que se considere nuevo acto legislativo, pues la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

La excepción a lo anterior sucede, a mi parecer, cuando el artículo en cuestión forma parte de un sistema y el sistema es modificado al reformarse artículos diversos, ahí se actualiza una oportunidad de impugnación sobre artículos que no hayan sido tocados por el legislador en el conjunto que se impugne. Sin embargo, este tampoco era el caso.

Razones de concurrencia

En el presente caso, contrario a lo que establece la ejecutoria respecto a que los párrafos décimo sexto a vigésimo del apartado A, del artículo 7 de su Consti-

[4] **Acción de inconstitucionalidad 11/2015,** resuelta el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (Ponente), Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y el Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

tución local deben sobreseerse por falta de conceptos de invalidez, considero que la presentación de la demanda es extemporánea ya que el Congreso del Estado de Baja California no modificó el sentido normativo de dichos párrafos. Por técnica legislativa, únicamente los transcribió en su integridad para poder identificar que van después de los párrafos cuarto a décimo quinto, efectivamente reformados.

En efecto, de una comparación entre el texto anterior a la reforma y el decreto impugnado, advierto que el contenido es idéntico en ambos, por lo que concluyo que el Decreto 230 no modificó el sentido normativo de los párrafos décimo sexto al vigésimo del apartado A, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, por lo que no se puede considerar como un nuevo acto legislativo que haya dado lugar a que puedan ser impugnados en esta acción de inconstitucionalidad.

En ese sentido, los citados párrafos debieron sobreseerse al ser extemporánea su impugnación.

II. VOTO PARTICULAR

Preámbulo

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,[5] y con los numerales 2.1, 6.1 y

[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 sobe-

6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),[6] de los cuales se desprende que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"***Artículo 2***

"*1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*"

"***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.*

---

ranía 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.

"*2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*."

*(énfasis añadido)

En términos generales, el Pleno había considerado, desde la controversia constitucional 32/2012,[7] que la falta de consulta era un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo para el efecto de que la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea

[7] Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El Ministro Franco González Salas votó en contra.
Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos 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 diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.
Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido **unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación.** Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.[8] En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y las comunidades indígenas. Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y la pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

[8] Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.
La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en 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.*"

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas va encaminado a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, 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,** puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.[9]

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.[10] La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con

[9] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa (Ponente) y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[10] Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, 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 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.[11]

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.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Razones de disidencia

Como mencioné al inicio de este voto, en cuanto al tema de consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas, se suscitó un empate de cinco votos a favor de declarar la invalidez de los párrafos cuarto al décimo quinto del apartado A del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al considerar que las acciones del Congreso local no cumplían con el estándar de este Alto Tribunal, y cinco votos en contra de la invalidez, porque dichas acciones sí constituían una consulta previa.

[11] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Pérez Dayán. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Yo formo parte de quienes consideran que las acciones realizadas por el órgano legislativo local sí cumplen con el estándar de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre consulta.

En la **acción de inconstitucionalidad 81/2018,** este Tribunal Pleno estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y a comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión, así como las características de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.

A mi parecer, este análisis sobre el cumplimiento de las fases y características establecidas por este Alto Tribunal debe realizarse con base en un estándar flexible. Es decir, no debe exigirse su cumplimiento estricto pues, de hacerlo así, se haría nugatorio el derecho de las comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta, tomando en cuenta la complejidad técnica, operativa, económica y humana inherente a estos procesos y la necesidad de que se puedan implementar a partir de la realidad que opera en cada territorio en el que tendrá vigencia la norma impugnada, conforme a la propia cosmovisión y costumbres de estos grupos.

En ese sentido, tomando en consideración este ESTÁNDAR FLEXIBLE, a continuación desarrollo brevemente las razones por las que, a mi parecer, **debimos validar el proceso de consulta** haciendo un contraste entre lo que se espera de las fases del proceso de consulta y de lo realizado por el congreso local:

• **Fase preconsultiva.**[12] En esta fase, el Congreso **elaboró diversos documentos** como la Convocatoria, el Protocolo, el Plan de Trabajo, el Modelo Operativo, celebró convenios de colaboración con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con el Instituto Estatal Electoral y con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y capacitó a las personas que participarían en la realización de la consulta.

En dichos documentos, **se identificó la medida legislativa** que debía ser objeto de la consulta, pues si bien en el Acuerdo no. 1 señalaron que se consultarían

[12] Que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

dieciocho ejes temáticos, en la Convocatoria se delimitó a la participación política de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y al derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva.

Asimismo, **se identificaron los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas** a ser consultadas. En la Convocatoria **se determinó la forma de llevar a cabo el proceso de consulta,** el cual se realizaría a través de foros, y en los demás documentos se precisó cómo se intervendría y se formalizarían los acuerdos.

Esta etapa contó con **la participación de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas,** pues cuando se hizo la instalación de las Comisiones Unidas de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas y Bienestar Social, estos grupos expresaron sus impresiones, expectativas y necesidades respecto a la consulta.

• **Fase informativa.**[13] En el caso, se entregó a los pueblos y las comunidades indígenas la información desarrollada en la etapa preconsultiva, se les dio difusión en distintos medios y en las lenguas más habladas de la entidad, y se les explicaron los alcances de las medidas legislativas.

El Congreso del Estado de Baja California **sí realizó diversas acciones para informar a la población** como difundir la convocatoria en los siete municipios que integran la entidad, a través de un periódico de circulación local, en la página del Congreso local, en Facebook, mediante videos cortos, carteles públicos, así como en radio y televisión. Asimismo, la convocatoria se difundió en español en el diario con mayor circulación y se tradujo a las lenguas de más uso en la entidad federativa.

De igual forma, **se implementaron 13 foros informativos en los siete municipios del Estado de Baja California** en los que participaron 810 personas indígenas y se difundieron los documentos desarrollados en la etapa preconsultiva.

Cabe señalar que el criterio de este Alto Tribunal no exige que acudan todas las personas indígenas de la región, sino que pueden participar a través de sus

[13] De entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

autoridades, lo que implica, por ejemplo, que de una población de 1,000 personas indígenas asista sólo una persona que sea la autoridad en la comunidad. Tampoco se exige que se compruebe el impacto de la difusión de la convocatoria.

- **Deliberación interna.**[14] Esta etapa tuvo lugar entre el seis de febrero y el tres de marzo, sin la intervención del Congreso local a fin de que los grupos a ser consultados pudieran desarrollar asambleas internas.

- **De diálogo.**[15] Los días cuatro y cinco de marzo de dos mil veintitrés, se desarrollaron primero once foros de consulta en múltiples sedes de los siete municipios que integran el Estado de Baja California,[16] con la participación de autoridades estatales, personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con el objetivo de recabar sus opiniones, sugerencias y propuestas. Días después, se realizaron otros dos foros, dando un total de trece foros.

De la revisión de las constancias se desprende que se contó con la intervención de 614 personas indígenas y afromexicanas, entre las que se encuentran autoridades y representantes indígenas, quienes representaron a los pueblos cochimí, cora, cucapa, huichol, kiliwa, kumiai, mazahua, mexica, mixe, mixteco alta, mixteco baja, mixteco, nahual, náhuatl, pai pai, purépecha, tarahumara, triqui, tlapaneco y zapoteco, entre otras.

En los foros se realizaron mesas de trabajo con la finalidad de que los grupos deliberaran sobre los temas de consulta y se contó con la participación de personas moderadoras a fin de contextualizar nuevamente sobre el contenido de la consulta.

La consulta no se limitó a los ejes temáticos relativos a la participación política de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, así como al derecho fundamental de hombres y mujeres indígenas de votar y ser votado en condiciones de igualdad, pues de una lectura del Dictamen de las Comisiones Unidas para la emisión del Decreto impugnado, **se advierte que la propuestas emitidas por las personas indígenas y afromexicanas incluyen otros**

[14] Los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
[15] Diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
[16] Se llevaron a cabo en 2 en Tijuana, 2 en Tecate, 2 en Ensenada, 1 en Playas de Rosarito, 1 en Mexicali, 2 en San Quintín y 1 en San Felipe.

temas como el derecho al territorio, los programas sociales y las políticas públicas para estos grupos, educación indígena, garantizan la no discriminación.

- **De decisión.**[17] Las propuestas y sugerencias de las personas indígenas y afromexicanas fueron recopiladas en el Dictamen de las Comisiones Unidas. Si bien no se señala expresamente que se incluyeron las propuestas al texto reformado, advierto que sí están incorporadas la mayoría de las observaciones.

De lo anterior, observo que el Congreso local partió del principio del mayor consenso posible para incorporar las propuestas a los artículos reformados, por eso considero que sí cumplió con las fases establecidas por este Alto Tribunal.

Ahora bien, en cuanto a las características de la consulta, a mi parecer sí **fue previa** pues se realizó antes de la publicación del decreto impugnado; **fue informada** ya que se difundió la convocatoria en diversos medios y formas de comunicación, tanto en español como en las lenguas de mayor uso en la entidad, por lo que también **fue culturalmente adecuada;** fue **libre** ya que no hay prueba de que existiere coacción alguna y fue de **buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo** pues existió un diálogo entre los grupos consultados y las autoridades gubernamentales, quienes incorporaron las propuestas emitidas por los pueblos y comunidades indígenas.

En virtud de todo lo anterior, voté en contra de declarar la invalidez del proceso de consulta que concluyó en la emisión del Decreto 230 que reforma el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Considero que lo más importante que debe procurarse con dichos grupos **es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa,** pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. En este caso, los pueblos y comunidades indígenas cuyos derechos pudieron ser afectados con la emisión de estas normas sí fueron consultados; de ahí que a mi parecer resultaba clara la validez de los preceptos impugnados.

Este voto se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[17] Consiste en la comunicación de resultados y entrega de dictamen.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (FE DE ERRATAS DE LAS REFORMAS DE LOS ARTÍCULOS 10, 11, 36 Y 48 DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

III. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LOS CONGRESOS LOCALES CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER ESTE SISTEMA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SIEMPRE QUE SE SUJETEN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ARTÍCULO 4, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

IV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ QUE SE PODRÁN IMPUGNAR "TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES" DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, ABARCA LAS OMISIONES Y LOS ACUERDOS, PUES LA PALABRA "ACTOS" IMPLICA LA EXPRESIÓN POSITIVA DE UNA DETERMINACIÓN (ARTÍCULO 4, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

V. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (ARTÍCULO 13, NUMERAL 4, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

VI. COALICIONES. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ LA FORMA EN QUE SE ACREDITARÁ SU REPRESENTACIÓN LEGAL, EN TÉRMINOS DEL CONVENIO RESPECTIVO, NO INVADE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CON-

GRESO DE LA UNIÓN PARA REGULARLAS (ARTÍCULO 13, NUMERAL 4, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

VII. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LA PREVISIÓN LOCAL QUE ESTABLECE QUE LA REPRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DEBERÁ ESTAR ACREDITADA ANTE EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (ARTÍCULO 14, NUMERAL 1, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

VIII. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LA PREVISIÓN LOCAL QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN A LA CIUDADANÍA Y CANDIDATURAS PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN POR CONDUCTO DE SUS PERSONAS REPRESENTANTES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, NUMERAL 1, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR SU PROPIO DERECHO, SIN QUE SEA ADMISIBLE REPRESENTACIÓN ALGUNA", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

IX. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LIMITAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE SE REFIERAN A LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ÚNICAMENTE PARA CONFIRMAR O REVOCARLOS ES INCONSTITUCIONAL, AL IMPEDIR QUE EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL EJERZA SUS FACULTADES JURISDICCIONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 27, NUMERAL 2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO SE TRATE DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS EFECTOS SERÁN SÓLO PARA CONFIRMAR O REVOCAR EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADA", DE LA LEY DE MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

X. NULIDAD DE ELECCIONES. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LAS CAUSALES QUE ESTIME PRUDENTES PARA DECRETARLA, SIEMPRE QUE NO DISTORSIO-

NEN EL PRINCIPIO DE CERTEZA ELECTORAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "EN EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

XI. NULIDAD DE ELECCIONES. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ LA CAUSA CONSISTENTE EN ALCANZAR EL VEINTE POR CIENTO DE VOTACIÓN VICIADA O DE CASILLAS NO INSTALADAS "EN EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE" NO CORRESPONDE AL SISTEMA DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EL CUAL DEBE TOMAR EN CUENTA EL DISTRITO CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "EN EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, NUMERAL 1, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR SU PROPIO DERECHO, SIN QUE SEA ADMISIBLE REPRESENTACIÓN ALGUNA", 27, NUMERAL 2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO SE TRATE DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS EFECTOS SERÁN SÓLO PARA CONFIRMAR O REVOCAR EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADA", Y 54, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "EN EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DEL ARTÍCULO 54, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "EN EL DISTRITO DE QUE SE TRATE", DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTI-

CIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO, PREVIO A SU REFORMA MEDIANTE EL DECRETO IMPUGNADO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 189/2023. PARTIDO POLÍTICO MORENA. 5 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos impugnados: Decreto 408 que contiene reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. De los que, en el caso, se impugnan los artículos 4, numeral 1, fracciones I y II; 13, numeral 4; 27, numeral 2; y 54, numeral 1, fracciones I y II, publicado en el Periódico Oficial Número 16, Tomo CCXXXVIII, del Estado de Durango el uno de agosto de dos mil veintitrés.

La Fe de Erratas respecto de las reformas a los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Número 65, Tomo CCXXXVIII, el trece de agosto de dos mil veintitrés.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Pleno de la Suprema Corte es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	**OPORTUNIDAD**	La acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.	6
III.	**LEGITIMACIÓN**	La parte actora cuenta con legitimación activa.	7
IV.	**PRECISIÓN DE LA LITIS**	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, reformada mediante el Decreto 408, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de uno de agosto de dos mil	9

		veintitrés, concretamente los artículos 4, párrafo 1, fracciones I y II; 13, párrafo 4; 14, párrafo 1, fracciones II y IV; 27, párrafo 2; y, 54, párrafo 1, fracciones I y II.	
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	De oficio se advierte una causal de improcedencia.	10
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	**Tema 1.** Eliminación como objeto de impugnación de las omisiones y acuerdos de las autoridades electorales.	12
		Tema 2. Invasión a la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre coaliciones.	
		Tema 3. Reglas de representación para la promoción de medios de impugnación.	
		Tema 4. Limitación de los efectos de las sentencias dictadas en los medios de impugnación promovidos contra actos y resoluciones de partidos políticos.	
		Tema 5. Causas de nulidad de una elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa.	
VII.	**EFECTOS**	La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Durango.	48
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la fe de erratas de las reformas de los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el	49

trece de agosto de dos mil veintitrés, de conformidad con lo señalado en el apartado V de esta ejecutoria.
TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 4, numeral 1, fracciones I y II, 13, numeral 4, y 14, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, reformados mediante el DECRETO No. 408, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.
CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 14, numeral 1, fracción II, en su porción normativa "por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna", 27, numeral 2, en su porción normativa "Cuando se trate de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos serán solo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada", y 54, numeral 1, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "en el municipio de que se trate", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, reformado y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO No. 408, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil veintitrés, tal como se precisa en el apartado VI de esta determinación.
QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que la del referido artículo 54, numeral 1, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "en el municipio de que se tra

		te", da lugar a la **reviviscencia** de su texto previo a la emisión del decreto reclamado, en los términos del apartado VII de esta sentencia. SEXTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 189/2023, promovida por el partido político Morena.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Demanda. Mediante escrito presentado en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, Mario Martín Delgado Carrillo, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Durango, por el "Decreto 408 que contiene reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el uno de agosto de dos mil veintitrés"; así como la Fe de erratas respecto de las reformas a los artículos 10, 11, 36 y 48 de esa Ley, publicada en el Periódico Oficial el trece de agosto siguiente.

2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: La LXIX Legislatura del Congreso del Estado de Durango y el Gobernador Constitucional de esa entidad.

3. Normas generales cuya invalidez se reclama. Decreto 408 que contiene reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, concretamente, los artículos 4, numeral 1, fracciones I y II; 13, numeral 4; 27, numeral 2, y 54, numeral 1, fracciones I y II, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de agosto de dos mil veintitrés; y la Fe de erratas de la citada legislación, relativa a los artículos 10, 11, 36 y 48, publicada el trece de agosto de la referida anualidad.

4. Preceptos constitucionales que se estiman violados. Se señalan como preceptos violados los artículos 1, 2, 14, 16, 24, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 124, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 1, 2, 23, 24, 27 y 29 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

5. Conceptos de invalidez. El accionante expuso los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en los apartados destinados a su estudio.

6. Trámite y admisión. Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Morena, con el número 189/2023 y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor.

7. Por auto de doce de septiembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostenta. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango, para que rindieran su informe y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas y, al Poder Ejecutivo Estatal, para que remitiera los ejemplares de los periódicos oficiales donde consten las publicaciones de las normas y la fe de erratas combatidas.

8. Asimismo, solicitó al Presidente del Instituto Nacional Electoral que remitiera copias certificadas de los Estatutos o documentos básicos vigentes del

Partido Político Morena, así como de las certificaciones de su registro vigente y para que precisara quiénes son los actuales representantes e integrantes de su órgano de dirección nacional; y al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, informara la fecha en que dará inicio el próximo proceso electoral en la entidad.

9. De igual forma, requirió opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

10. Instituto Nacional Electoral remite constancias. En acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo al Instituto Nacional Electoral exhibiendo las copias certificadas digitalizadas de los Estatutos vigentes del Partido Político Morena, así como las certificaciones de su registro vigente, en las que se precisa que Mario Martín Delgado Carrillo se encuentra registrado como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y se proporcionan los nombres de los demás integrantes de dicho Comité.

11. Asimismo, tuvo al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango informando la fecha en que dará inicio el próximo proceso electoral en esa demarcación territorial, a saber, el uno de noviembre de dos mil veintitrés.

12. Informe y nuevo requerimiento al Poder Ejecutivo del Estado de Durango. Mediante auto de dos de octubre de dos mil veintitrés, se tuvo al Consejero General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Durango rindiendo informe; sin embargo, al no haber dado cumplimiento íntegro al requerimiento formulado en el acuerdo de doce de septiembre del año en cita, por exhibir copias simples en lugar de certificadas de los Periódicos Oficiales donde se publicó el Decreto combatido y la Fe de erratas, se le requirió de nuevo el envío de éstos en formato electrónico.

13. En el Informe correspondiente, la autoridad manifiesta que le correspondió la promulgación y publicación del Decreto combatido, ya que el artículo 98 de la Constitución del Estado de Durango y el diverso 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública lo facultan y obligan a promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso, así como publicarlas.

14. Asimismo, expresa que en la demanda no se le atribuyen vicios a los actos que le son propios ni se enderezan conceptos de invalidez, y que, al haber actuado conforme a esa normativa, se puede concluir que no existe afectación.

15. Informe del Congreso Local y opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En acuerdo de nueve de octubre de dos mil veintitrés, se tuvo al Secretario de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Durango rindiendo el informe solicitado; asimismo, se tuvo por recibida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

16. El Congreso del Estado de Durango argumenta que el proceso de creación y publicación del Decreto combatido cumplió con los requisitos constitucionales y legales que se prevén para el Estado de Durango y expresa diversos argumentos tendientes a demostrar que los conceptos de invalidez son infundados.

17. Cumplimiento del requerimiento formulado al Poder Ejecutivo del Estado de Durango. En proveído de diez de octubre de dos mil veintitrés, se tuvo por acreditado el requerimiento hecho al Poder Ejecutivo de Durango y por recibidas las copias certificadas digitalizadas de los Periódicos Oficiales donde se publicaron las normas y fe de erratas impugnadas.

18. Alegatos. En acuerdo de veintitrés de octubre siguiente, se tuvo al Delegado del Partido Político Morena formulando alegatos.

19. Pedimento de la Fiscalía General de la República. El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

20. Cierre de instrucción. En proveído de veinticinco de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor ordenó cerrar instrucción para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

21. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en térmi-

nos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el promovente de la acción plantea la posible contradicción entre la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango y la Constitución Federal.

II. OPORTUNIDAD

22. La demanda fue presentada dentro del plazo legal.

23. 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[1] dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; también que, en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

24. El Decreto 408 que contiene Reformas, Adiciones y Derogaciones a diversos artículos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. De los que en el caso se impugnan los artículos 4, numeral 1, fracciones I y II; 13 numeral 4; 27, numeral 2, y 54, numeral 1, fracciones I y II, fue publicado en el Periódico Oficial Número 16, Tomo CCXXXVIII del Estado de Durango el uno de agosto de dos mil veintitrés, por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del dos al treinta y uno de agosto del año en cita.

25. Por lo que hace a la fe de erratas respecto de las reformas a los artículos 10, 11, 36 y 48 de la legislación referida, publicada en el periódico oficial de

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

la entidad número 65, Tomo CCXXXVIII, el trece de agosto siguiente, el plazo transcurrió del catorce de agosto al doce de septiembre de dos mil veintitrés.

26. En consecuencia, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, es evidente que su promoción resulta oportuna.

III. LEGITIMACIÓN

27. La acción fue promovida por parte legitimada.

28. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, son del tenor siguiente:

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

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

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

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

"**Artículo 62.** …

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los par-

tidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

29. Es así que, en términos del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional transcrito, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueva por los partidos políticos, se deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local, según sea el caso);

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello;

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

30. Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales el partido político promovente de la acción acredita su legitimación, a saber:

31. La presente acción de inconstitucionalidad 189/2023 fue promovida por el Partido Político Morena, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

32. La demanda fue suscrita por Mario Martín Delgado Carrillo, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese Partido, lo que se acredita con la certificación de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

33. Por su parte, el artículo 38, inciso a), del Estatuto del Partido Morena prevé la integración de la Dirección Nacional Ejecutiva y sus funciones.[2]

[2] "Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. …

34. Este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello. Además de que las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral, pues corresponden a los medios de impugnación que en esa materia rigen para el Estado de Durango.

IV. PRECISIÓN DE LA LITIS

35. En la acción de inconstitucionalidad se combate la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, reformada mediante el Decreto 408, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de uno de agosto de dos mil veintitrés, concretamente los artículos 4, párrafo 1, fracciones I y II; 13, párrafo 4; 14, párrafo 1, fracciones II y IV; 27, párrafo 2; y, 54, párrafo 1, fracciones I y II.

36. Asimismo, en el escrito de demanda el partido político señala como otra norma general reclamada la Fe de Erratas respecto de las reformas a los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad, el trece de agosto de dos mil veintitrés.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente; así, este Tribunal Pleno advierte de oficio que ha lugar a sobreseer por lo que hace a la Fe de Erratas respecto de las reformas a los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de agosto de dos mil veintitrés.

38. En efecto, en el apartado de normas impugnadas, el partido político incluye esa Fe de Erratas, y en el de antecedentes, señala que se debe invalidar

"Estará conformado, garantizando la paridad de género, por doce personas en total, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:
"a) Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional. …"

porque no fue promulgada por el Titular del Poder Ejecutivo local ni tampoco contiene refrendo, sino que sólo fue suscrita por David Gerardo Enríquez Díaz, quien se ostenta como Secretario de Servicios Legislativos, cuando esto debió llevarlo a cabo el Gobernador del Estado, con fundamento en el artículo 98, fracción II, de la Constitución Política de esa entidad.

39. Al respecto, de la consulta al Periódico Oficial indicado se acredita que se encuentra publicada la Fe de erratas respecto de las reformas de los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, con el número de Decreto 408, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, No. 16 ext., de fecha uno de agosto de dos mil veintitrés.

40. La Fe de erratas en cuestión hace referencia al Decreto 408 combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, sin embargo, sólo contiene erratas de los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, disposiciones que no corresponden a las combatidas en este medio de control constitucional, según se acredita con la precisión anotada en párrafos anteriores.

41. Cabe agregar que en el apartado de conceptos de invalidez no se agrega mayor manifestación sobre los vicios que supuestamente tiene la Fe de Erratas en cuestión.

42. También es importante tomar en cuenta que el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que la procedencia en las acciones de inconstitucionalidad se actualiza cuando sea planteada una contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal.[3]

43. De acuerdo con lo expuesto, ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, pues de lo manifestado por el partido político en el punto

[3] "**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. …"

séptimo de los antecedentes de la demanda, se tiene que si bien argumenta que la Fe de Erratas debe ser invalidada, también lo es que dicha argumentación no la hace valer por contradicción alguna con la Constitución Federal, sino con la normativa del Estado, particularmente con lo dispuesto en los artículos 80 y 98, fracción II, de la Constitución de la entidad, cuando el diverso 105, fracción II, de la Constitución Federal ordena que procede la acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y dicha Constitución.

44. Aceptar el planteamiento del partido político en esos términos implicaría desnaturalizar a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de la regularidad constitucional de carácter abstracto entre una norma general y el texto de la Ley Fundamental; en consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia prevista en los numerales 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el 105, fracción II, de la Constitución Federal por lo que hace a la Fe de Erratas reclamada.

45. Sobre el particular, es aplicable por analogía lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.[4]

VI. ESTUDIO DE FONDO

46. A continuación, se introduce un cuadro que identifica los problemas denunciados como inconstitucionales, así como las disposiciones impugnadas:

Temas	Normas impugnadas
Tema 1. Eliminación de las omisiones y acuerdos de las autoridades electorales como objeto de impugnación.	Artículo 4, numeral 1, fracciones I y II.
Tema 2. Invasión a la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre coaliciones.	Artículo 13, párrafo 4.

[4] Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión veintinueve de agosto de dos mil veintidós.

Tema 3. Reglas de representación para la promoción de medios de impugnación.	Artículo 14, numeral 1, fracciones II y IV.
Tema 4. Limitación de los efectos de las sentencias dictadas en los medios de impugnación promovidos contra actos y resoluciones de partidos políticos.	Artículo 27, numeral 2.
Tema 5. Causas de nulidad de una elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa.	Artículo 54, numeral 1, fracciones I y II.

47. Tema 1. Eliminación de las omisiones y acuerdos de las autoridades electorales como objeto de impugnación (artículo 4, numeral 1, fracciones I y II). La disposición combatida en este apartado en su texto anterior a la reforma cuestionada, y en el vigente, es del tenor siguiente:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
"**Artículo 4** "1. El Sistema de Medios de Impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: "I. Que todos los **actos, omisiones, acuerdos o resoluciones** de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; "II. La constitucionalidad y legalidad de los actos, **omisiones, acuerdos** o resoluciones del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Ayuntamientos del Estado, para salvaguardar los resultados vinculatorios del plebiscito o del referéndum o el trámite de la iniciativa popular, así como la validez y eficacia de las normas aplicables en la materia; y …"	"**Artículo 4** "1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: "I. Que todos **los actos y resoluciones** de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; "II. La constitucionalidad y legalidad de los **actos y resoluciones** del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Ayuntamientos del Estado, para salvaguardar los resultados vinculatorios del plebiscito o del referéndum o el trámite de la iniciativa popular, así como la validez y eficacia de las normas aplicables en la materia; y …"

48. El partido político combate el artículo 4, numeral 1, fracciones I y II, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciu-

dadana para el Estado de Durango, ya que el legislador eliminó como objeto de impugnación las omisiones y acuerdos de las autoridades electorales, lo que, aduce, vulnera los principios de progresividad, legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho de tutela jurisdiccional efectiva, que protegen principalmente, los artículos 1, 14, 16, 17, segundo párrafo, y 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución Federal, 2.8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

49. Señala que el problema de la reforma es que, al haber sido derogada la posibilidad de combatir acuerdos y omisiones de autoridades electorales, los operadores jurídicos pueden entender que, eventualmente, revisar su constitucionalidad y legalidad podría infringir el mandato del legislador local, esto es, podrían entender que ya no es posible combatir acuerdos y omisiones electorales, lo que transgrede el derecho de acceso a la justicia, en la modalidad de tutela judicial efectiva.

50. Reitera que es indudable que, al limitar el objeto de reclamo del sistema de medios de impugnación para reducirlo a actos y resoluciones, se elimina la posibilidad de inconformarse respecto de los acuerdos y omisiones de las autoridades electorales, lo que provoca una limitación a los parámetros con los que cuenta la ciudadanía para una adecuada defensa de sus derechos reconocidos en la Constitución Federal, para su protección mediante el acceso a la justicia electoral completa.

51. El concepto de invalidez es **infundado,** ya que el partido político basa su argumento en una lectura limitada del artículo combatido, olvidando que la palabra "actos" incluye las omisiones y los acuerdos.

52. Entre el conjunto de preceptos que el partido político señala como transgredidos, se encuentran el 116, fracción IV, inciso l), y 17, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

53. Ahora bien, el artículo 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución General de la República ordena lo siguiente:

"**Artículo 116.** …

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: …

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación; …"

54. De ese precepto se aprecia, en lo que interesa para la respuesta que debe darse al concepto de invalidez, que las leyes electorales estatales deben garantizar el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

55. Se advierte que el Poder Reformador no detalló qué actos podrán impugnarse ante la instancia electoral de las entidades federativas, empero, contiene similar redacción a la hipótesis cuestionada, es decir, alude a "actos y resoluciones electorales"; por tanto, para este Tribunal Pleno esa redacción permite determinar que queda en la libertad de configuración legislativa de cada Estado de la Federación, especificar cuáles son esos actos y resoluciones, pues la obligación toral es la de prever un sistema de medios de impugnación.

56. De igual forma, es importante tener presente lo dispuesto en el artículo 3, numeral 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,[5] pues prevé que el sistema de medios de impugnación que regula tiene por objeto garantizar que todos los "actos y resoluciones de las

[5] "**Artículo 3**
"1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:
"a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y …"

autoridades electorales" en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

57. Sobre este ordenamiento, es oportuno tener presente que es de observancia general.

58. Por su parte, el segundo párrafo del numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

59. En relación con ese precepto, este Alto Tribunal ha señalado que protege el derecho fundamental de acceso a la justicia, por cuanto establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

60. Esto es, garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, entendido como el derecho consistente en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permite obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas; y que fue instituido por el Constituyente a fin de que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales para que éstos le administren justicia, por lo cual, la jurisdicción es un principio del orden jurídico constitucional impuesto a los individuos para la definición de sus derechos subjetivos.

61. En este sentido, son aplicables, en lo conducente, la jurisprudencia y tesis cuyos rubros son los siguientes:

"JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL."[6]

"PLAZOS JUDICIALES. EL ARTÍCULO 44, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL NO EXCLUIR DE LA PRESENTACIÓN DE PROMOCIONES, A LAS DE TÉRMINO, E IMPLÍCITAMENTE LIMITARLAS AL HORARIO HÁBIL QUE DETERMINE EL PLENO DE DICHO ÓRGANO, CONTRAVIENE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[7]

62. Precisado lo anterior, como se apuntó, el concepto de invalidez es **infundado,** ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Federal, las entidades federativas cuentan con un sistema integral de justicia en materia electoral creado exprofesamente para revisar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales, lo que incluye omisiones y acuerdos de la materia electoral.

63. En efecto, si bien en el sistema que se analiza de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, concretamente, en el artículo 4, fracciones I y II, se prevé que tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, pero no incluye "omisiones y acuerdos", también lo es que el vocablo "acto" abarca los "acuerdos", pues finalmente son la expresión positiva de una determinación.

[6] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIV, septiembre de 2001, tesis: P./J. 113/2001, página: 5, registro digital: 188804.
[7] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, tipo de tesis: aislada, tomo XXVI, octubre de 2007, tesis: 2a. CXXXIX/2007, página 451, registro digital 171100.

64. Asimismo, abarca las actitudes o conductas omisivas en que pudieren incurrir las autoridades electorales, pues, aunque en principio el vocablo "acto" presupone un hacer, es decir, un acto positivo que, por la naturaleza que encierra crea, modifica o extingue derechos y obligaciones, para los efectos de la solución de medios de impugnación electorales, también lo es que la intelección de la palabra "acto" no debe ser restringida, sino que debe entenderse en un sentido amplio y, por tanto, comprende los procederes omisos de las autoridades. En otras palabras, dicha expresión contiene la significación de toda situación fáctica o jurídica que tenga la entidad suficiente para alterar el orden legal, ya sea que provenga de un hacer (sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que, en este último supuesto, exista una norma jurídica que imponga a la o las autoridades que figuren como responsables, un deber jurídico de hacer.

65. Máxime que tanto la Constitución Federal como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se refieren a "actos y resoluciones electorales", de donde se entiende que las entidades federativas tienen libertad de configuración legislativa para detallar lo que consideran "acto", tal y como se establecía en el texto anterior del precepto combatido, que se refería a actos, omisiones, acuerdos o resoluciones; sin embargo, el hecho de que el legislador en el precepto reformado haya eliminado los términos "omisiones y acuerdos" no provoca la inconstitucionalidad de la disposición, ya que, como se razonó, la palabra acto debe entenderse en un sentido amplio, tan es así, que no sólo la disposición que se examina alude a "actos y resoluciones", sino que también se utiliza en los diversos 10, 11, 12, 18, 19, 36 y 66 de la propia ley combatida, de donde se entiende que el legislador entendió el vocablo "acto" en el sentido amplio que ahora subraya esta Suprema Corte.

66. Por ende, se **reconoce la validez del artículo 4, fracciones I y II,** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

67. Tema 2. Invasión a la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre coaliciones (artículo 13, numeral 4). La disposición en cuestión, en su texto anterior a la reforma, y en el vigente, se reproduce a continuación:

Texto anterior	Texto actual
"**Artículo 13** … "4. En el caso de coaliciones, la representación legal se acreditará en los términos del convenio respectivo, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley."	"**Artículo 13** … "4. En el caso de coaliciones, la representación legal se acreditará en los términos del convenio respectivo, de conformidad con lo dispuesto **en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.** …"

68. Morena combate la reforma al artículo 13, numeral 4, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, porque ahora prevé en las reglas de acreditación de la representación legal, tratándose de las coaliciones, que ésta se acreditará en los términos del convenio respectivo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, lo que, aduce, excede la competencia del legislador local ya que la regulación de las coaliciones es exclusiva del Congreso de la Unión; por ende, se está ante una violación a los artículos 14, 16, 41, base I, y 116, fracción IV, inciso b), en relación con el segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reforma constitucional en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

69. Lo anterior es así porque, para la representación en relación con las coaliciones, el precepto ordena que es aplicable la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, cuando el ordenamiento que debe observarse es la Ley General de Partidos Políticos, que es el que rige en esa figura por mandato expreso del Poder reformador; por tanto, el precepto combatido transgrede los diversos 73, fracción XXIX-U, y segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, porque las entidades federativas no tienen facultades para legislar en materia de coaliciones, ni siquiera incorporando o reproduciendo en su legislación disposiciones establecidas en las leyes generales de la materia; lo que ha sido sustentado por la Suprema Corte, quien ha subrayado que el régimen de coaliciones sólo puede ser regulado por el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos.

70. El concepto de invalidez es **infundado** toda vez que la disposición combatida no contiene regla alguna que incida de manera directa en el régimen de coaliciones, sino que sólo es una referencia al ordenamiento que establece la manera en que se acreditará la representación legal a través de esa figura.

71. Al respecto, como lo señala el partido político, esta Suprema Corte en diversos precedentes ha determinado que la regulación de las denominadas coaliciones es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

72. Para ello, se ha explicado que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental;[8] así como que el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce,[9] determinó que en la ley

[8] "**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. …"

[9] "**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.
"Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:
"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: …
"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:
"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;
"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;
"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;
"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse; y …"

general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, el cual deberá contener lo siguiente:

a) Un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales;

b) El registro se podrá solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

c) Fijar la diferencia entre coaliciones totales, parciales y flexibles;

d) Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos;

e) Que, en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.[10]

73. Con base en esas disposiciones, desde la **acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,**[11] este Tribunal Pleno determinó que las entidades federativas no tienen facultades para regular cuestiones propias de las coaliciones; lo que fue motivo de pronunciamiento en acciones de inconstitucionalidad posteriores, en las que esta Suprema Corte ha dispuesto una serie de criterios en torno a qué aspectos quedan fuera de la competencia de las legislaturas locales; esto es, se ha determinado que:

[10] Cabe señalar que, respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno al resolver las **acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014** señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

[11] Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce. Además, posteriormente, en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones si bien fueron mayoritarias (siete votos), no se alcanzaba la votación mínima de 8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban, fue hasta que se resolvió la **acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014,** en sesión de nueve de junio de dos mil quince y ya con una nueva integración en que se alcanzó una votación mayoritaria de ocho votos a favor de la invalidez por incompetencia de las legislaturas locales.

a) El Congreso de la Unión tiene la competencia exclusiva para legislar en materia del sistema uniforme de coaliciones,[12] según se desprende del mandato expreso del artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política del País, de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con el artículo 73, fracción XXIX-U, del texto fundamental.

b) En consecuencia, las legislaturas de las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

c) Asimismo, de la **acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015,**[13] se desprende que las reglas legales locales que se han considerado que invaden la esfera de competencia del Legislativo federal (y que, consecuentemente, presentan un vicio de inconstitucionalidad), son, entre otras, las siguientes:

• Los requisitos para formar coaliciones.

• La definición de coalición.

• Los tipos de coaliciones.

• Parte del contenido del convenio de coalición.

• El acceso a radio y televisión y el tope de gastos de campaña de las coaliciones.

• La representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla.

[12] **Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.** Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta el tres de septiembre de dos mil quince. Véase también la **acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014,** sesión de nueve de junio de dos mil quince; bajo la Ponencia de la Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
[13] Bajo la Ponencia del Ministro Medina Mora, sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

• Las reglas conforme a las cuales deberán aparecer los emblemas de las coaliciones en las boletas electorales.

• La obligación de cada uno de los partidos integrantes de la coalición de registrar listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

• Reiterar la regulación general en materia de coaliciones o la contravienen.

• Establecer las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos en favor de las coaliciones.

• Las que determinan que el partido político nacional o local que participe por primera vez en una elección no podrá coaligarse.

• Las que establece el momento para presentar el convenio de coalición.

74. Por último, este Tribunal Pleno[14] ha invalidado la inclusión de las coaliciones en los esquemas normativos que regulan la procedencia de los registros de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos en cumplimiento del principio de paridad de género.

75. Precisado lo anterior, este Pleno determina que el concepto de invalidez es **infundado,** ya que el artículo 13, numeral 4, de la ley combatida no contiene regla alguna que incida directa o indirectamente en el régimen de las coaliciones, sino que sólo se trata de una referencia a la norma que establece de qué manera se acreditará la representación legal de tales alianzas, por lo que se está ante un aspecto circundante que no es de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

76. En efecto, según los precedentes citados el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucio-

[14] **Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020,** bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de siete de septiembre de dos mil veinte.

nal, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos, sin que las entidades federativas cuenten con atribuciones para legislar sobre dicha figura, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

77. Ahora, el partido político combate el artículo 13, numeral 4, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, ya que, en su concepto, al establecerse que la representación legal de las coaliciones se acreditará en los términos del convenio respectivo, de conformidad con la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se está invadiendo la esfera de competencias del Congreso de la Unión, ya que todo lo relativo al régimen de coaliciones está reservado para dicho ente.

78. Sin embargo, la disposición no es inconstitucional porque no regula alguna cuestión sustantiva del régimen de coaliciones, sino únicamente la manera en que dichas alianzas acreditarán su representación legal para la interposición de los medios de impugnación en el ámbito local.

79. En otras palabras, sólo dispone que se acreditará la representación legal de las coaliciones en términos del convenio respectivo, remitiendo para ello a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. La circunstancia de que el legislador local remita al diverso ordenamiento electoral de la entidad federativa no equivale a que esté legislando en materia de coaliciones, por ejemplo, los requisitos para formar coaliciones, la definición de coalición, los tipos de coaliciones o el contenido del convenio de coalición, sino que únicamente consiste en una regla para hacer efectivo el acceso de las coaliciones a los medios de impugnación previstos en la Ley combatida.

80. Aunado a que el artículo 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Federal autoriza a los congresos estatales a legislar un sistema de medios de impugnación, lo que implica que los legisladores locales deben prever los supuestos que permitan ejercer a los actores políticos su derecho de acceso a la justicia a través de la promoción de medios de impugnación, entre ellos, la forma de acreditar la representación.

81. Asimismo, el hecho de que el precepto reclamado remita a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango no significa transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que ese ordenamiento tampoco prevé reglas de carácter sustantivo del régimen de coaliciones, sino que su artículo 32[15] remite a lo establecido en las Leyes Generales aprobadas por el Congreso de la Unión, es decir, señala que las coaliciones podrán constituirse en términos de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General de Partidos Políticos; con lo que se acredita que ese ordenamiento local tampoco contiene cuestiones sustantivas del régimen de coaliciones, ya que para determinar los requisitos que deberán contenerse en los convenios respectivos, se hace una remisión a las citadas Leyes Generales.

82. Por ende, se **reconoce la validez del artículo 13, numeral 4,** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

83. Tema 3. Reglas de representación para la promoción de medios de impugnación (artículo 14, numeral 1, fracciones II y IV). La disposición combatida en este apartado en su texto anterior a la reforma impugnada, y en el vigente, es del tenor siguiente:

Texto anterior	Texto actual
"**Artículo 14** "1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: … "II. Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia cer-	"**Artículo 14** "1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: … "II. Las personas ciudadanas y candidatas por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Las personas candidatas deberán acompañar el

[15] **Artículo 32**
"1. Los partidos políticos, para las elecciones que se celebren en la Entidad Federativa, podrán constituir frentes, coaliciones y candidaturas comunes, así como fusionarse, de conformidad a las disposiciones y reglas establecidas en la Ley General y en la Ley General de Partidos Políticos, para tal efecto."

tificada del documento en el que conste su registro; y …"	original o copia certificada del documento en el que conste su registro; y …
No existía la fracción IV.	"IV. Las personas candidatas independientes, a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por estos a los que se encuentren acreditados ante el Instituto."

84. El partido político solicita que se declare la invalidez del artículo 14, párrafo 1, fracciones II y IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, ya que prohíbe que ciudadanos y candidatos sean representados en los medios de impugnación; y por lo que hace a las candidaturas independientes exige que la promoción de los medios de impugnación sólo la puede llevar a cabo a través de su representante legítimo, de ahí que la disposición transgreda el derecho de acceso a la justicia, así como vulnera los principios de certeza y legalidad electorales.

85. En efecto, la fracción II del artículo 14 del ordenamiento combatido prevé que la presentación de los medios de impugnación corresponde a las personas ciudadanas y candidatas por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna, lo que restringe de manera innecesaria y arbitraria el derecho de acceso a la justicia, porque prohíbe la representación en medios de impugnación, de los sujetos mencionados. En contraste, la fracción IV impide a las personas candidatas independientes, promover por sí mismas, medio de impugnación alguno, toda vez que ordena que sólo será a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos a los que se encuentren acreditados ante el Instituto.

86. Agrega que la reforma combatida impide el pleno ejercicio del derecho de acceso a la justicia, porque limita el uso de los medios de impugnación, en un caso a no permitir la representación y, en otro, al exigir que sólo puede llevarse a cabo por medio de representante; se trata de obstáculos que niegan el ejercicio de un derecho que carece de razonabilidad.

87. Es **infundado** el argumento dirigido a controvertir la fracción IV del numeral 1 del artículo 14 combatido; pero **fundado** por lo que hace a la fracción II de dicho precepto, ya que este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de incons-**

titucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016,[16] ya fijó criterio respecto de una problemática similar.

88. En principio, debe decirse que de la lectura al concepto de invalidez hecho valer se aprecia que el derecho fundamental que básicamente se alega como transgredido es el de acceso a la justicia, que protege el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal (del que ya se hizo referencia en el Tema 1 de esta ejecutoria), el cual consiste en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; además de garantizar el acceso efectivo a la justicia, entendido como el derecho consistente en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permite obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.

89. También es necesario indicar, como ya se expuso, que el artículo 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Federal ordena que las constituciones y leyes de los Estados garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente, al principio de legalidad.

90. Ahora, como ya se expresó, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016,** ya fijó criterio respecto de una problemática similar, pues en ese precedente se examinó la constitucionalidad del artículo 33, fracciones III y V, de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, que establecía que los ciudadanos y candidatos deberían promover los medios de impugnación por su propio derecho, sin que fuera admisible la representación; y los candidatos independientes, a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos a los que se encuentren acreditados ante el Instituto, supuestos que coinciden con los que ahora se examinan.

[16] En sesión de tres de enero de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

91. Con base en ese precedente, se determina, en primer término, que es **infundado** el argumento dirigido a controvertir la fracción IV del artículo 14 de la ley reclamada, ya que el argumento del partido accionante se sustenta en una lectura restrictiva inadmisible de la disposición impugnada, esto es, la hipótesis solamente significa que los candidatos sin partido podrán servirse de sus representantes acreditados ante el Instituto Estatal Electoral, lo que, desde luego, no implica que sea forzosa la defensa legal por su conducto ni que tales intermediarios sean los exclusivamente legitimados para interponer los recursos que procedan, ya que, si la titularidad del derecho ciudadano pertenece al candidato y no a quien lo representa, es prescindible la intercesión de esas personas llamadas a obrar por cuenta de otra en su calidad de mandatarios, pero nunca privando de capacidad jurídica a los propios mandantes.

92. Al respecto, en el precedente que se observa se sostuvo lo siguiente:

"… Por un lado, es infundado el argumento en contra del artículo 33, fracción V de la Ley de Justicia Electoral. Conforme al precedente acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas en la que se reconoció la constitucionalidad del artículo 13, fracción 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es infundado el argumento del partido accionante pues se sustenta en una lectura restrictiva inadmisible de la disposición impugnada. En efecto, lo dispuesto en el artículo 33, fracción V de la Ley de Justicia Electoral solamente significa que los candidatos sin partido podrán servirse de sus representantes acreditados ante el Instituto Estatal Electoral, pero desde luego ello no implica que sea forzosa la defensa legal por su conducto, ni que tales intermediarios sean los exclusivamente legitimados para interponer los recursos que procedan, ya que si la titularidad del derecho ciudadano pertenece al candidato y no a quien lo representa, es prescindible la intercesión de esas personas llamadas a obrar por cuenta de otra en su calidad de mandatarios, pero nunca privando de capacidad jurídica a los propios mandantes.

"En otras palabras, la posibilidad de los candidatos independientes de interponer los medios de impugnación por medio de sus representantes es una forma de auxilio para agilizar los trámites respectivos, pues sirve para obviar el examen de la personalidad de quien se ostenta como su legítimo representante legal y previamente reconocido como tal. Ahora bien, de acuerdo con el prece-

dente acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, ninguno de estos mecanismos impide a los aspirantes y candidatos actuar por cuenta propia, en lugar de hacerlo por conducto de otro, ya que estas normas lo que procuran es facilitar sus gestiones ante las autoridades electorales, pero son prescindibles si el interesado opta por hacerlo personalmente sin utilizar los servicios del representante que, por disposición de la ley, necesariamente debe designar, sin que con ello lo sustituya en el derecho ciudadano que solo al representado le pertenece en forma indisputable. …"

93. Por tanto, **se reconoce la validez de la fracción IV del numeral 1 del artículo 14** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

94. En cambio, es **fundado** el argumento con el que se combate la diversa fracción II del artículo 14 reclamado, ya que, congruentes con lo fallado en la **acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016,** es inconstitucional que establezca que los ciudadanos y candidatos deberán promover los medios de impugnación por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna.

95. En efecto, en ese precedente se determinó que la norma analizada transgrede los artículos 17 de la Constitución Federal, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la imposibilidad de que los ciudadanos pudieran promover medios de impugnación a través de representantes, lo que no cumple con un fin legítimo; además de que los ciudadanos son los que pueden decidir según su conveniencia, si desean acudir a los tribunales por sí mismos o a través de sus representantes. Así como se aclaró que no era impedimento que el artículo 13, fracción III, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contenga una hipótesis idéntica a la ahí analizada, en virtud de que la Constitución General es la norma de superior jerarquía.

96. A fin de ilustrar lo antedicho, conviene reproducir lo considerado por este Pleno en el precedente indicado:

"… Por otro lado, es fundado el argumento en contra del artículo 33, fracción III de la Ley de Justicia Electoral que señala que los ciudadanos y candi-

datos deberán promover los medios de impugnación por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Esta Suprema Corte estima que el requisito de promover por derecho propio 'sin que sea admisible representación alguna' no es proporcional, por lo que es inconstitucional la porción normativa 'sin que sea admisible representación alguna'. En efecto, la porción normativa citada limita injustificadamente el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos y candidatos previsto en el artículo 17 de la Constitución General, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De acuerdo con la interpretación de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cualquier medida que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales y no esté justificada por las necesidades razonables de la propia administración de justicia, es contraria a los artículos 17 de la Constitución General, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, lo ha considerado también la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en relación con el acceso a la justicia para defender los derechos políticos.

"Esto es así, pues la imposibilidad de los ciudadanos y candidatos de promover medios de impugnación a través de representantes no cumple con un fin legítimo. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo no se desprende cuál es la finalidad de impedir el acceso a la justicia a los candidatos y ciudadanos a través de sus representantes, ni esta Suprema Corte advierte algún fin legítimo que lo pueda justificar. Particularmente, porque los titulares de los derechos políticos electorales son los candidatos y ciudadanos, los que pueden decidir según su conveniencia si desean acudir a los tribunales por sí mismos o a través de sus representantes. Por esta razón, es inconstitucional el artículo 33, fracción III de la Ley de Justicia Electoral en su porción normativa 'sin que sea admisible representación alguna'.

"No pasa desapercibido a esta Suprema Corte que el artículo 13, fracción III, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé una disposición idéntica a la prevista en el artículo 33, fracción III de la Ley de Justicia Electoral. Ahora bien, en esta acción de inconstitucionalidad no está cuestionada la validez del citado artículo 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pero el contenido del artículo 33, fracción III de la Ley de Justicia Electoral es contrario a la Constitución General como norma de superior jerarquía.

"Cabe precisar que en el caso del artículo 33, fracción III de la Ley de Justicia Electoral no es posible realizar una interpretación conforme de la porción normativa 'sin que sea admisible representación alguna', por lo que es necesario declarar su invalidez. …"

97. En ese contexto, se llega a la conclusión de que la fracción II del numeral 1 del artículo 14 del ordenamiento reclamado viola el derecho de acceso a la justicia que protege el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, en virtud de que obstaculiza la promoción de los medios de impugnación a los ciudadanos y candidatos, pues establece que la presentación de los medios de impugnación corresponde a las personas ciudadanas y candidatas por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna, es decir, la última oración "sin que sea admisible representación alguna", impide la posibilidad de que acudan a la justicia por medio de representante. Máxime si se toma en cuenta que el derecho de acceso a la justicia no puede quedar supeditado a obstáculos que nieguen su ejercicio, sobre todo si éstos son innecesarios y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

98. Cabe agregar que los criterios plasmados en la **acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016** fueron reiterados por este Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017;**[17] **acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017;**[18] **y acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017.**[19]

99. En consecuencia, ha lugar a declarar la **invalidez** de la porción normativa contenida en la **fracción II del numeral 1 del artículo 14** de la ley que se analiza, consistente en la frase "por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna".

[17] Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.
[18] Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete.
[19] Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.

100. Tema 4. Limitación de los efectos de las sentencias dictadas en los medios de impugnación promovidos contra actos y resoluciones de partidos políticos (artículo 27, numeral 2). El precepto reclamado en este concepto de invalidez en su texto previo a la reforma, y en el vigente, se reproduce a continuación:

Texto anterior	Texto actual
"**Artículo 27** "1. Las sentencias que dicte la Sala del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, a excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través de medios extraordinarios de impugnación." **No existía numeral 2.**	"**Artículo 27** "1. Las sentencias que dicte la Sala del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, a excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través de medios extraordinarios de impugnación. "2. **Las sentencias o resoluciones de fondo que recaigan a los medios de impugnación tendrán como efecto confirmar, modificar o revocar la resolución o acto impugnado. Cuando se trate de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos serán solo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada.**"

101. En el cuarto concepto de invalidez, se plantea que el artículo 27, numeral 2, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango transgrede los diversos 1o., 14, 16, 17, 41, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución Federal, ya que cuando se combatan actos o resoluciones de los partidos políticos y la sentencia sea de fondo, los efectos serán para confirmar o revocar el acto, pero no para modificar lo cuestionado en la sede jurisdiccional electoral, lo que infringe el derecho de acceso a la justicia completa y exhaustiva, de certeza y legalidad electoral; sin que se funde y motive la razón de esa regla.

102. Que lo anterior es relevante por cuanto la sentencia del órgano resolutorio del medio de impugnación tiene la pretensión de poner fin a un proceso de impartición de justicia electoral, pero sobre todo, esa disposición limita la propia función de las autoridades jurisdiccionales, porque impide que sus sen-

tencias puedan tener por efecto modificar el acto o resolución del partido político que se combate ante ella.

103. No sólo eso, también desconoce los principios rectores de la materia electoral, a saber, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; de ahí que la Suprema Corte debe declarar la invalidez de la porción normativa cuestionada.

104. El concepto de invalidez es **fundado,** porque el artículo 27, numeral 2, de la ley combatida prevé que las sentencias que se refieran a la impugnación de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos serán sólo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada, lo que es inconstitucional porque esa hipótesis desconoce los alcances de la función de juzgar, en el caso, la del Tribunal Electoral del Estado de Durango, que al ser órgano jurisdiccional, puede dictar sentencias que modifiquen el acto o resolución proveniente de partidos políticos, ya que ese efecto es propio del ejercicio jurisdiccional o de la facultad jurisdiccional.

105. Sobre el particular, tomando en cuenta que el partido político señala como transgredidos los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, cuyo contenido ya fue desarrollado en esta ejecutoria en el tema 1, dichas consideraciones se tendrán presentes en este apartado.

106. Asimismo, en el concepto de invalidez se afirma que esas disposiciones violan los principios de legalidad, imparcialidad, certeza objetividad e independencia que rigen en la materia.

107. En relación con éstos, en diversas acciones de inconstitucionalidad este Tribunal Pleno ha destacado que consisten en lo siguiente:

a) El principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

b) El principio de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

c) El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

d) El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

e) Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

108. Lo anterior encuentra su apoyo en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que a continuación se reproduce:

"FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregula-

ridades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, tesis P./J. 144/2005, página 111).

109. Ahora, como el precepto reclamado prevé reglas sobre las sentencias o resoluciones de fondo que puede dictar el Tribunal Electoral del Estado de Durango, es pertinente tomar en cuenta que por sentencia se entiende que: *Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.*[20]

110. Es, de acuerdo con la doctrina, *el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento.*[21]

111. Se trata, entonces, del acto procesal que decide un juicio o, como en el caso, los medios de impugnación previstos en la Ley de Medios de Impugna-

[20] Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2002, página 393.
[21] Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, Quinta Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial HARLA México, páginas 188 y 189.

ción en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, de los que conoce el Tribunal Electoral de dicha entidad.

112. Este acto procesal, por su contenido, exige el análisis de lo argumentado en el medio de impugnación, del acto y/o resolución de la autoridad electoral cuestionado, así como de los medios de prueba; este examen se plasma en las consideraciones que conforman las sentencia o resolución, e implica el pronunciamiento final en el medio de impugnación ante esa instancia jurisdiccional electoral.

113. Precisado lo anterior, debe decirse que el concepto de invalidez es **fundado,** ya que el precepto combatido prevé en su numeral 2 que, tratándose de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos de la sentencia o resolución de fondo serán sólo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada, lo que no es razonable, pues limita los alcances de la función jurisdicción electoral y, por ende, los derechos político-electorales de los militantes de los partidos políticos.

114. En efecto, la naturaleza de una sentencia o resolución de fondo implica la libertad jurisdiccional de quien la emite, esto es, la ponderación del caso en su integridad con base en los principios que rigen en este acto procesal, lo que provoca que, en ejercicio de esa facultad, el juzgador puede modificar el acto o resolución impugnados; se trata entonces de un sentido, el de modificar, que es intrínseco al acto de juzgar emitiendo una sentencia. De ahí que, como el artículo combatido elimina el término modificar, tratándose de sentencias que resuelven la impugnación de actos o resoluciones de partidos políticos, ello reduce la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Estado de Durango.

115. Máxime que en materia electoral los medios de impugnación deben resolverse con cierta celeridad, por ello, el efecto o sentido de la resolución debe ser preciso para que su cumplimiento sea eficaz, sobre todo si el medio de impugnación se interpone durante el desarrollo de un proceso electoral.

116. En consecuencia, si el efecto de modificar es intrínseco al acto de juzgar y de emitir una sentencia, por seguridad jurídica debe entenderse que, en el ejercicio de la jurisdicción electoral local, en absoluto está proscrita la modificación de los actos y resoluciones de los partidos políticos.

117. Consecuentemente, se **declara la invalidez del artículo 27, numeral 2,** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, en la porción normativa que prevé: "*Cuando se trate de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos serán sólo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada*".

118. Tema 5. Causas de nulidad de una elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa (artículo 54, numeral 1, fracciones I y II). La disposición combatida en su texto anterior a la reforma impugnada, y en el vigente, se trasunta a continuación:

Texto anterior	Texto actual
"**Artículo 54** "1. Son causales de nulidad de una elección de Diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualquiera de las siguientes: "I. Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate, y en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o "II. Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o …"	"**Artículo 54** "1. Son causales de nulidad de una elección **de una diputación** de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualquiera de las siguientes: "I. Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas **en el municipio** de que se trate, y en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o "II. Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en **el municipio** de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o …"

119. En el último concepto de invalidez, Morena solicita invalidar el artículo 54, numeral 1, fracciones I y II, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, ya que transgrede principalmente el artículo 116, párrafo segundo, fracciones II y IV, incisos b) y m), de la Constitución Federal; que esto es así porque la norma se aparta de toda lógica y sentido común, por la sencilla razón de que, si del artículo 66 de la Constitución Política local, se desprende que el ámbito territorial de la elección de cada una de las quince diputaciones que se eligen por el principio de mayo-

ría relativa es un distrito electoral uninominal (esto dentro de un sistema de distritos electorales) no puede exigirse que los supuestos de nulidad de la elección de una deban acreditarse "en el municipio de que se trate" al ser obvio que ello debe acontecer en un distrito electoral uninominal, es decir, el ámbito territorial de dicho cargo de representación corresponde justamente a un distrito electoral uninominal local, de tal manera que cada distrito es un diputado.

120. Precisa que la división tanto del territorio nacional y de las entidades federativas en distritos electorales uninominales federales y locales respectivamente, tiene la finalidad de buscar un equilibrio poblacional para garantizar el principio de representatividad en las elecciones de diputadas y diputados, ya que no es suficiente que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto para elegir a sus representantes, sino que también resulta necesario que su opinión tenga el mismo valor que el de cualquier otro individuo, de tal manera que para lograr dicho fin, es necesario que los distritos electorales contengan el mismo número de personas, de ahí la finalidad de dividir el territorio en distritos electorales uninominales; y que en esa lógica, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en sus artículos 76, 77 y 77 Bis, toma como base para determinar las nulidades de diferentes cargos públicos, el ámbito territorial de la elección de que se trate.

121. Consecuentemente, las fracciones reformadas deberían armonizar la referencia a la acreditación de los porcentajes igual o mayor a un veinte por ciento de casillas anuladas en lo individual y/o en el por ciento de las no instaladas y cuya votación, por ende, no haya sido recibida durante la jornada comicial, con el ámbito territorial en el que se realiza la elección de una diputación de mayoría relativa, es decir, respecto de un distrito electoral y no respecto de un municipio.

122. Agrega que la acreditación de una nulidad determinada atiende al ámbito territorial en que se desarrolle la elección, pues de esta manera se evita que se dañen los derechos de terceros que emitieron válidamente su voto y asegura que cada voto tenga el mismo valor, en virtud de que la división de determinado territorio en distritos electorales uninominales atiende a un equilibrio

poblacional y de representatividad, de tal manera que un distrito puede incluir varios municipios o un municipio pertenecer a diversos distritos, tal y como es en el caso del Estado de Durango.[22]

123. Consecuentemente, solicita se declare la invalidez de las fracciones I y II del numeral 1 del artículo 54 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, únicamente en la porción normativa que expresa "en el municipio de que se trate".

124. El concepto de invalidez es **fundado,** ya que la disposición combatida prevé que para determinar la nulidad de la elección de una diputación por el principio de mayoría relativa en un distrito uninominal, las irregularidades deben acreditarse "en el municipio de que se trate", cuando debe referirse a distrito electoral, en virtud de que los supuestos de causales de nulidad atienden al ámbito territorial de la elección.

125. Al respecto, del conjunto de disposiciones que el partido político señala como transgredidas, importan principalmente lo dispuesto en los artículos 41, Base VI, párrafo tercero, incisos a), b) y c), así como 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución Federal,[23] ya que de su lectura se tiene que las causas de

---

[22] *https://iepcdurango.mx/IEPC_DURANGO/cartografia/documentos/2023/new/Mapas_Estatales/DISTRITACION_LOCAL.pdf*

[23] "**Artículo 41.** …
"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. …
"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:
"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. …"
"**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.

nulidad de las elecciones están previstas tanto en la propia Constitución, como en las leyes generales y locales electorales.

126. Así, la primera de las disposiciones contiene supuestos expresos de nulidad de base constitucional, al ordenar que la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: **a)** se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; **b)** se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley y **c)** se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Además de que las violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material; y que se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia de la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

127. Esos supuestos de nulidad no son únicos, ya que el propio 41 constitucional indica que la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales, de donde se entiende que permite al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, fijar causas de nulidad de las elecciones; es por ello, que en el artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución Federal se reserva a las entidades federativas la facultad para fijar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, desde luego, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia.

128. Por otra parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé en su artículo 76[24] que son causales de nulidad de

---

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: …
"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: …
"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y …"

[24] "**Artículo 76**

una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal: **a)** cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos o **b)** cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.

129. Ahora bien, la disposición impugnada forma parte del capítulo titulado "De las nulidades" que comprende los artículos 49[25] a 55; de éstos, importan para el caso, lo dispuesto en el primero de ellos, por cuanto ordena en el numeral 1, que las nulidades establecidas en el capítulo, podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; así como lo dispuesto en el artículo 53[26] que prevé que la

"1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:
"a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o
"b) Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o
"c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles."

[25] "**Artículo 49**
"1. Las nulidades establecidas en este capítulo, podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada.
"2. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas o de una elección de gobernador, de diputados o de integrantes de los Ayuntamientos, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio Electoral."

[26] "**Artículo 53**
"1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales:
"I. Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el órgano del Instituto correspondiente.
"II. Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Municipal que corresponda, fuera de los plazos que establezca la ley de la materia.
"III. Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo Municipal respectivo.
"IV. Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.
"V. Recibir la votación de personas u órganos distintos a los facultados por la ley de la materia.

votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las causales que se enumeran en las once fracciones que lo conforman.

130. La lectura integral de esas disposiciones con el precepto combatido, demuestra que la condición para que proceda declarar la nulidad de una elección (con base en el acreditamiento de alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo 53, o cuando no se instalen las casillas) es que esto haya ocurrido en el porcentaje fijado por el legislador como significativo y suficiente para estimar que se afectaron los principios de las elecciones, es decir, que se trate de una proporción o porcentaje de la totalidad de los centros de votación instalados en un municipio al que corresponda la elección.

131. Según lo relatado, como se indicó, esta Suprema Corte determina que asiste la razón al partido político, ya que para declarar la nulidad de una elección de una diputación de mayoría relativa por el acreditamiento de alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo 53 del ordenamiento cuestionado, o cuando no se instalen las casillas, el parámetro que debe tomarse como base para determinar el porcentaje de casillas no instaladas o de secciones con votación viciada que justifica la nulidad, es el correspondiente al universo de casillas que conforman el distrito de que se trate, que no del "municipio", pues lo que se pretende es que la falta de instalación de casillas o la nulidad de la votación de un porcentaje de secciones electorales prive de efectos a la totalidad de la vo-

"VI. Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.
"VII. Permitir a la ciudadanía sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
"VIII. Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada y esto sea determinante para el resultado de la votación.
"IX. Ejercer violencia física o presión sobre las personas integrantes de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, siempre que esos hechos sean determinantes y vulneren la libertad del sufragio, función electoral y la certeza para el resultado de la votación.
"X. Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.
"XI. Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma."

tación recibida en la elección, de ahí que no podría estimarse como válido algún referente o parámetro diverso, mucho menos alguno que disminuya ese universo de casillas que conforman el distrito.

132. En otras palabras, para la actualización de las causas de nulidad mencionadas debe existir una correspondencia lógica entre la totalidad de las secciones electorales en que se recibió la votación de una elección con la base que debe considerarse para determinar el porcentaje de casillas cuya votación se encuentre viciada y que ameritan la nulidad de la elección; de ahí que, si las diputaciones por mayoría relativa en el Estado de Durango se eligen por distritos uninominales, la nulidad por la falta de instalación de un porcentaje de casillas o derivada de la nulidad de la votación recibida en un porcentaje de secciones electorales debe ser en función de la totalidad de las casillas y secciones electorales que conforman el distrito de que se trate y no a las correspondientes a una porción del distrito, como podría ser el caso de un municipio.

133. De acuerdo con lo expuesto, el artículo 54, primer párrafo, fracciones I y II, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango es contrario al parámetro de regularidad constitucional, ya que señalan como referentes para determinar la nulidad de la elección de una diputación por el principio de mayoría relativa celebrada en un distrito uninominal, un porcentaje de casillas no instaladas o la nulidad de la votación recibida en el mismo porcentaje de secciones electorales de nivel municipal; máxime que la cartografía electoral del Estado de Durango permite advertir la inexistencia de coincidencia entre las demarcaciones distritales de las municipales, por lo que es claro que esa diferencia alteraría el referente a considerar en el estudio de esas causas de nulidad, ya que se condicionaría la validez de una elección distrital a lo sucedido en el orden municipal, la cual puede ser sólo una porción territorial del distrito o, incluso, mayor a éste.

134. En consecuencia, ha lugar a **declarar la invalidez del artículo 54, numeral 1, fracciones I y II,** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, en la porción normativa que expresa: "en el municipio de que se trate".

VII. EFECTOS

135. De conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[27] la presente resolución surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango.

136. Por otra parte, se declara la **invalidez** del artículo 14, fracción II, numeral 1, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, en la porción normativa que indica: "*por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna*".

137. Asimismo, se **declara la invalidez del artículo 27, numeral 2,** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, en la porción normativa que prevé: "*Cuando se trate de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos serán sólo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada*".

138. Por otro lado, se declara la **invalidez** del diverso 54, numeral 1, fracciones I y II, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, en la porción normativa que

[27] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
"II. Los preceptos que la fundamenten;
"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."
"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

expresa: "*en el municipio de que se trate*"; y, en virtud de que esto provocaría un vacío normativo, lo procedente es establecer la vigencia del texto anterior a la reforma combatida en la referencia "*en el distrito de que se trate*".

139. Lo anterior encuentra su apoyo en la jurisprudencia cuyo rubro es el siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL."[28]

VIII. DECISIÓN

140. 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 la fe de erratas de las reformas de los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil veintitrés, de conformidad con lo señalado en el apartado V de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 4, numeral 1, fracciones I y II, 13, numeral 4, y 14, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado

[28] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis: P./J. 86/2007, página 778, registro digital: 170878.

de Durango, reformados mediante el DECRETO No. 408, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 14, numeral 1, fracción II, en su porción normativa "por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna", 27, numeral 2, en su porción normativa "Cuando se trate de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos serán solo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada", y 54, numeral 1, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "en el municipio de que se trate", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, reformado y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO No. 408, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil veintitrés, tal como se precisa en el apartado VI de esta determinación.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que la del referido artículo 54, numeral 1, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "en el municipio de que se trate", da lugar a la **reviviscencia** de su texto previo a la emisión del decreto reclamado, en los términos del apartado VII de esta sentencia.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 36, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, en cuanto a la fe de erratas de las reformas de los artículos 10, 11, 36 y 48 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil veintitrés. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 56, 57 y 65, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Eliminación de las omisiones y acuerdos de las autoridades electorales como objeto de impugnación", consistente en reconocer la validez del artículo 4, numeral 1, fracciones I y II, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del 69 al 73, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Invasión a la competencia del Congreso de la

Unión para legislar sobre coaliciones", consistente en reconocer la validez del artículo 13, numeral 4, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. La señora Ministra Ríos Farjat, el señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Reglas de representación para la promoción de medios de impugnación", consistente en reconocer la validez del artículo 14, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Reglas de representación para la promoción de medios de impugnación", consistente en declarar la invalidez del artículo 14, numeral 1, fracción II, en su porción normativa "por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Limitación de los efectos de las

sentencias dictadas en los medios de impugnación promovidos contra actos y resoluciones de partidos políticos", consistente en declarar la invalidez del artículo 27, numeral 2, en su porción normativa "Cuando se trate de actos o resoluciones de los partidos políticos, los efectos serán sólo para confirmar o revocar el acto o resolución impugnada", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Causas de nulidad de una elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa", consistente en declarar la invalidez del artículo 54, numeral 1, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "en el municipio de que se trate", de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango y 2) determinar que la invalidez del artículo 54, numeral 1, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "en el municipio de que se trate", da lugar a la reviviscencia de su texto previo a la emisión del decreto reclamado, es decir, "en el distrito de que se trate".

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

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

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 189/2023.

En la sesión celebrada el cinco de diciembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, la cual fue promovida por el partido político nacional Morena en contra del Decreto mediante el cual se reformó una variedad de artículos de la *Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango* (en adelante "Ley de Medios local"), publicados en el Periódico Oficial de la entidad el primero y trece de agosto de dos mil veintitrés.

Cuestiones preliminares

Mediante la reforma se adecuaron diversas normas relativas a las bases del sistema de justicia electoral del Estado de Durango y quienes integramos el Pleno alcanzamos un consenso en casi todos los temas estudiados, a saber: los tipos de actos de autoridad que pueden ser impugnados, la representación en los medios de impugnación, los efectos de las sentencias, así como las condiciones para la actualización de una causal de nulidad de las elecciones de diputaciones de mayoría relativa.

Sin embargo, en el Tema 2, titulado "Invasión a la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre coaliciones", en el que se analizó la **constituciona-**

lidad del artículo 13, numeral 4, de la Ley de Medios local, hubo posturas diferenciadas. El texto de la norma reclamada es el siguiente:

"***Artículo 13*** …

"***4.*** *En el caso de coaliciones, la representación legal se acreditará en los términos del convenio respectivo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.*"

El partido promovente alegó que la disposición legal excedía la competencia del Congreso local, debido a que la regulación de las coaliciones es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que se transgredían los artículos 14, 16, 41, base I, y 116, base IV, inciso b), de la Constitución Política del país, en relación con el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado el diez de febrero de dos mil catorce.

En los términos de la propuesta, por **mayoría de siete votos,** se calificó como **infundado** el concepto de invalidez y, por tanto, se declaró la **constitucionalidad** de la norma. Se consideró que la disposición reclamada no es una regla que incida de manera directa en el régimen de coaliciones, sino que solo es una referencia al ordenamiento que establece la manera en que se acreditará la representación legal a través de esta figura. También se estableció que el artículo 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Política del país autoriza a los Congresos estatales a legislar un sistema de medios de impugnación, lo que implica la previsión de supuestos que permitan ejercer a los actores políticos, **como lo es la forma de acreditar la representación.**

La Ministra Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como el Ministro Laynez Potisek, nos posicionamos por la **inconstitucionalidad** de la disposición impugnada, bajo el argumento de que la disposición sí regulaba un aspecto de las coaliciones que competía exclusivamente al Congreso de la Unión. En el presente desarrollo las razones que sustentaron mi voto en contra.

Razones de disenso

Considero que con el artículo 13, numeral 4, de la Ley de Medios local se pretende regular un aspecto propio del régimen uniforme de coaliciones, consistente en la representación legal para promover los medios de impugnación en materia electoral, lo cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

En el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 1, del Decreto de reforma a la Constitución Política del país en materia política-electoral,[1] publicada el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que el Congreso de la Unión debía expedir –entre otras– la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, que incluyera un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

Con base en ese precepto, en relación con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución,[2] la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido consistentemente que el Congreso de la Unión tiene una competencia exclusiva para legislar en materia de coaliciones electorales, a través del sistema uniforme que se prevé en la Ley General de Partidos Políticos. Esto significa que las legislaturas locales no tienen facultades para regular lo relativo a las coaliciones, ni siquiera incorporando o reproduciendo en su legislación las disposiciones previstas en la Ley General, en atención a que ello es innecesario pues este ordenamiento es de observancia en todo el territorio nacional, tanto para los procesos electorales federales como para los estatales.[3]

Entre otros aspectos, el Tribunal Pleno ha considerado como inconstitucionales las normas que reiteran la regulación general en materia de coaliciones o que la contravienen. Por ejemplo, ha considerado inconstitucionales las disposiciones que regulan la representación de las coaliciones ante las autoridades electorales, puesto que dicho aspecto ya está previsto en el artículo 90, numeral 1, de la Ley General.[4]

---

[1] "**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:
"**I.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: …
"**f)** El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:
"**1.** Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales; …"

[2] "**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."

[3] Como referentes, véanse la **acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022** (legislación electoral del Estado de Nuevo León; la **acción de inconstitucionalidad 132/2020** (relativa a la normativa electoral del Estado de Querétaro); la **acción de inconstitucionalidad 133/2020** (legislación electoral del Estado de Michoacán), o la **acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020** (normativa electoral del Estado de Tamaulipas).

[4] "**Artículo 90.**

En ese sentido, se debe desplegar un análisis casuístico orientado a determinar si, por un lado, la normatividad impugnada regula de manera efectiva la figura de las coaliciones o realiza reproducciones de la Ley General de Partidos Políticos; o, por el otro, si se trata de meras referencias nominales de dicha figura asociativa, con el fin de dar coherencia y certidumbre a la legislación en materia electoral, producto de la libertad configurativa de la legislatura de que se trate.

A partir de ese parámetro, tenemos que el artículo 13, numeral 4, de la Ley de Medios local pretende regular la representación legal de las coaliciones para promover las impugnaciones en materia electoral, al disponer que se acreditará en términos del convenio respectivo, de conformidad con la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango que, a su vez remite a la Ley General.

La remisión a la ley general, que es la adecuada, es resultado de un doble reenvío, así que se contraviene el principio de certeza, porque se remite a una legislación que no puede regular la figura de las coaliciones (la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango) porque no es competencia de los Estados y que, como indiqué, no establece una norma al respecto, sino que, a su vez, remite a la Ley General de Partidos Políticos.[5]

Por tanto, se genera una expectativa indebida y se hace un doble reenvío, lo cual resulta innecesario y puede generar confusión, pues la Ley General ya establece una regla clara sobre la cuestión pretendida y que es directamente aplicable a los medios de impugnación en materia electoral del Estado de Durango.

Estas son las razones por las que voté en contra de la propuesta y por la **inconstitucionalidad** del numeral 4 del artículo 13 de la Ley de Medios local.

Este voto se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

"**1.** En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla."

[5] "**Artículo 32.**

"**1.** Los partidos políticos, para las elecciones que se celebren en la Entidad Federativa, podrán constituir frentes, coaliciones y candidaturas comunes, así como fusionarse, de conformidad a las disposiciones y reglas establecidas en la Ley General y en la Ley General de Partidos Políticos, para tal efecto."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 137, 214, 229, 232, 692 Y 693 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 137, 214, 229, 232, 692 Y 693 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE LA CITACIÓN PARA LA SESIÓN EXTRAORDINARIA PARA LA DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL DICTAMEN RESPECTIVO NO HAYA SIDO ENTREGADA A LAS DIPUTACIONES INTEGRANTES CON ANTELACIÓN MAYOR A LA MÍNIMA DE UNA HORA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 137, 214, 229, 232, 692 Y 693 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. LA REALIZACIÓN SIMULTÁNEA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ELECTORALES, Y LA ASAMBLEA PLENARIA, VULNERA LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE, CONSISTENTE EN QUE LAS COMISIONES NO PUEDEN SESIONAR AL MISMO TIEMPO QUE LA ASAMBLEA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 137, 214, 229,

232, 692 Y 693 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE LA DISPENSA DE TRÁMITE DEL DECRETO IMPUGNADO NO HAYA SIDO ACOMPAÑADA DE NINGUNA MOTIVACIÓN NI FUERA SOMETIDA A DISCUSIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 137, 214, 229, 232, 692 Y 693 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. POSTERGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL PRECEPTO RELATIVO A LA FECHA DE INICIO DEL PROCESO ELECTORAL, HASTA EL MOMENTO EN QUE CONCLUYA EL SIGUIENTE, PARA EVITAR MAYOR INCERTIDUMBRE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 137, 214, 229, 232, 692 Y 693 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS HASTA QUE CONCLUYA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL EN EL ESTADO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2023. PARTIDO POLÍTICO LOCAL HAGAMOS JALISCO. 23 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOZUE TONATIUH ROMERO MENDOZA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	10-11

II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.**	Se tiene por impugnado el proceso legislativo que dio origen al Decreto número 29185/LXIII/23 que reforma los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco.	11-12
III.	**OPORTUNIDAD.**	El escrito inicial es oportuno.	12-13
IV.	**LEGITIMACIÓN.**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	13-14
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.** **V.1. Falta de interés legítimo.**	La causal de improcedencia es infundada, ya que es criterio de este Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, por lo que las partes legitimadas para promoverla no deducen derecho propio o defensa de las posibles afectaciones que eventualmente les pudiera causar una norma general.	14-16
	V.2. Ausencia de violaciones a la Constitución General de la República.	Los argumentos son infundados, ya que las causas de improcedencia deben ser claras e inobjetables, por lo que si la causal que se hace valer se sustenta en el apego del procedimiento legislativo a la Constitución General, así como que las reformas favorecen la igualdad entre partidos, debe desestimarse al relacionarse con el fondo del negocio.	16-17
VI.	**ESTUDIO DE FONDO.**		17-49
	VI. Citación a la Convocatoria de la sesión extraordinaria de la Comisión fuera del tiempo previsto en el reglamento.	Son fundados los conceptos de invalidez, ya que no se cumplió con el plazo establecido en el artículo 30, numeral 2, del Reglamento de la LOPLJ, toda vez que	28-31

		la citación a sesión extraordinaria no se realizó con antelación mayor a la mínima de una hora, con respecto del inicio de la sesión.	
	VI.2. Convocatoria de la sesión extraordinaria de la Comisión y sesión de la Asamblea de forma simultánea.	Son fundados los conceptos de invalidez, ya que la Décima Segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales y la sesión ciento veinte del Congreso del Estado, fueron convocadas para la misma hora (11:30) del mismo día (once de mayo de dos mil veintitrés), por ende, tal circunstancia vulnera lo establecido en el artículo 28, numeral 3, del Reglamento del Congreso de dicha entidad.	31-34
	VI.3. Dispensa de trámites legislativos.	Son fundados los conceptos de invalidez, porque en el caso no existe argumentación que justifique el uso del supuesto normativo para la dispensa contenida en el artículo 152 de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.	34-49
VII.	**EFECTOS.**	La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Jalisco.	49-56
VIII.	**DECISIÓN.**	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la invalidez del DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, por el cual se reforman los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.	56-57

		TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Jalisco, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación. CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.	

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

SENTENCIA

2. Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 134/2023, promovida por Partido Político Local Hagamos Jalisco, contra el Decreto 29185/LXIII/23 que reforma los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado el veinte de mayo de dos mil veintitrés (en adelante el Decreto impugnado).

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

3. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito enviado a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de junio de dos mil veintitrés, Ernesto Rafael Gutiérrez Guízar, ostentándose como presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal del partido político local Hagamos, del Estado de Jalisco, presentó demanda de acción de inconstitucionalidad.

4. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial expuso los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO

• La iniciativa de la reforma reclamada se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, quien realizó el dictamen respectivo el once de mayo de dos mil veintitrés, misma fecha en que se entregó a las diputaciones que integran la Asamblea para su estudio y votación, siendo aprobado por mayoría de treinta y cuatro votos.

• Se suscitaron tres violaciones en específico:

a) La Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales citó a sus integrantes a reunión extraordinaria para la discusión y votación del dictamen de decreto de reforma con menos de una hora de anticipación, sin circularles el dictamen correspondiente, en contravención al artículo 30, numeral 2, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (en adelante el Reglamento), violaciones en la dictaminación del asunto que trasciende a la validez de la norma al derivar de la inobservancia de la Constitución local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (en adelante LOPLJ) y su Reglamento en perjuicio del artículo 16 constitucional, lo anterior, tomando en consideración la jurisprudencia P./J. 4/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA."

b) La Comisión fue convocada a sesión a las once treinta horas del once de mayo de dos mil veintitrés, misma hora y fecha que la convocatoria a sesión ordinaria número ciento veinte de Pleno, por lo que mientras la Comisión se encontraba en desarrollo, también lo estaba el Pleno.

c) La dispensa de todos los trámites legislativos ordinarios (como que mediara, al menos, una sesión ordinaria de la Asamblea entre la primera y segunda lecturas) resulta ilegal ya que, por una parte, se aprobó en lo económico por mayoría, cuando debió ser por unanimidad y, por otra parte, no se podría considerar que la reforma tuviera un tratamiento de urgencia, ya que, conforme con lo sustentado en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y acumuladas 108/2008 y 109/2008,

así como 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.", no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, sino que es necesario que se expongan las razones objetivas que lleven a calificar un asunto como urgente, lo que no ocurrió en el caso.

• Esas formalidades tienen por objeto que quienes van a dictaminar la reforma tengan tiempo de deliberarla, que tengan oportunidad de asistir a las sesiones de las Comisiones, que no exista imposibilidad de asistir tanto a las Comisiones como a la Asamblea y que se tenga la oportunidad de reflexionar sobre la reforma que están por aprobar. Sin que pueda tomarse como excusa que el dictamen no pasara por el proceso legislativo ordinario, ya que era necesaria la justificación para su tratamiento como asunto urgente, cuestión que no aconteció, razón por la cual se trastocó el artículo 16 constitucional al impedirle a la Legislatura conocer previamente el sentido del dictamen, por lo que no puede afirmarse que el decreto tiene sustento en su voluntad al no contar con los elementos necesarios para discutir y aprobar la reforma a los plazos electorales que garantice el cumplimiento del mandato constitucional establecido en los numerales 41 y 116 constitucionales.

• Las violaciones al proceso legislativo son susceptibles de control constitucional, como se sustentó en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, en la que se invalidó la reforma a la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

SEGUNDO

• La reforma es una modificación legal fundamental, ya que atrasa los tiempos para la publicación de la convocatoria a elecciones ordinarias para renovar al titular del Poder Ejecutivo, el Congreso Local y los Ayuntamientos, el inicio de las precampañas, la fecha para que el OPLE de Jalisco determine los montos de los topes de gastos de precampaña y la manifestación de las candidaturas independientes de intención a postularse a un cargo público, por lo que se

requiere tener certeza sobre la fecha en que dará inicio el proceso electoral y las etapas subsecuentes, para no afectarlo gravemente.

• De la exposición de motivos de la reforma reclamada, se advierte que la celeridad en el proceso legislativo y la violación en sus tiempos se justifica en lo establecido en el artículo 105 de la Constitución General, que obliga a las legislaturas a modificar las leyes electorales por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral, de tal manera que, conforme a la anterior redacción del artículo 214 el proceso electoral comenzaría la primera quincena de septiembre, por lo que, tomando en consideración como fecha de cómputo el uno de septiembre de dos mil veintitrés, la prohibición para legislar vencería, el seis de junio del mismo año.

• De la acción de inconstitucionalidad 29/2023, así como de la jurisprudencia P./J. 34/2007, de rubro: "LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.", se desprende que el hecho de que las reformas en materia electoral deben promulgarse y publicarse noventa días antes del inicio del proceso en que se pretendan aplicar no puede invocarse como justificación para dejar de observar el proceso legislativo, menos aún si se vulnera el principio de certeza respecto a los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar y ser votada.

5. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintidós de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación lo registró con el número de expediente 134/2023 y ordenó turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que fungiera como instructora del asunto.

6. Por acuerdo de treinta de junio siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, para que rindieran el informe correspondiente, así como a la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a

fin de que manifestaran lo que a su derecho correspondiera y solicitó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la emisión de la opinión respectiva.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Por escrito enviado a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte el veintiséis de julio de dos mil veintitrés, José Tomás Figueroa Padilla, ostentándose como Secretario General de [sic] Poder Legislativo, rindió el informe correspondiente, en el que expresó:

IMPROCEDENCIA

• Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, ya que la parte actora no acredita la afectación al interés jurídico o legítimo en lo particular, ya que el decreto reclamado es constitucional, legal y no vulnera derechos humanos, al versar únicamente sobre los tiempos del inicio del proceso electoral, lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 2a./J. 133/2017 (10a.): "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO."

• Resultan infundados los conceptos de invalidez, ya que no existe contravención alguna a la Constitución General, al ajustarse el Decreto reclamado a la normativa relacionada con el ámbito competencial del Congreso local; además de que la legalidad de los actos emitidos por este último se encuentran implícitos en su aprobación, al ser producto de un proceso legislativo sustentado en las constituciones general y local, además de que los requisitos de fundamentación y motivación se encuentran satisfechos en la exposición de motivos que fue materia de posterior dictamen; asimismo, el acto reclamado fue emitido sobre una base normativa que favorece la igualdad entre partidos políticos.

CONTESTACIÓN AL CONCEPTO DE INVALIDEZ PRIMERO

• El Decreto impugnado fue aprobado en términos de la LOPLJ. La iniciativa fue presentada el veintisiete de abril de dos mil veintitrés, el diez de mayo siguiente se citó a sesión extraordinaria al término de la ordinaria 120, en términos del artículo 40 de la LOPLJ. También se citó a todos los miembros de la Comisión

en términos del diverso 30, numeral segundo, del Reglamento. Por otro lado, la dispensa fue aprobada para que el Decreto impugnado fuera discutido y votado en la misma sesión, de conformidad con los artículos 152 y 153 de la LOPLJ. Moción aceptada por treinta y cinco de los treinta y ocho diputados que integran la legislatura, siendo que solo debe ser aprobada por mayoría absoluta.

• La accionante confunde dispensa de trámite (de lectura) con dispensa de ley. La Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 35, fracción XXVI, faculta al Congreso local para conceder dispensas de ley por causa justificada, en cambio, la dispensa de trámite se refiere a la omisión justificada dentro del proceso legislativo.

• Para verificar que el proceso legislativo se apegue a los principios democráticos, es suficiente que se corrobore que se realizó por los órganos constitucionalmente facultados y cumpliéndose con los requisitos relativos a cada fase de éste. Así, es falso lo alegado al respecto en la demanda. Lo que se verifica con la inasistencia por parte del diputado de Hagamos a la reunión de la Comisión, en tanto no hizo efectivo su derecho al principio de deliberación democrática que su encargo le confiere. Cosa que sí hizo cuando votó en la sesión en que se aprobó el Decreto impugnado.

• Cita en su favor la acción de inconstitucionalidad 19/2010, 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017.

• No se vulneran los principios de democracia representativa ni de deliberación, en tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso se dio la oportunidad para intervenir en el debate, teniendo el órgano legislativo el tiempo para conocer dicha iniciativa y realizar un debate sobre ella (cita la tesis P./J. 94/2001).

CONTESTACIÓN AL CONCEPTO DE INVALIDEZ SEGUNDO

• Es infundado el concepto de invalidez, en tanto el Decreto impugnado se ajusta a los parámetros de legalidad, puesto que el procedimiento se ajustó a lo establecido en la LOPLJ.

• La reforma busca dar certeza en el proceso electoral mediante la fijación del inicio de dicho proceso. Esto, con motivo de las reformas a la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) cuyo régimen transitorio obliga a los Estados a adecuar la normativa local. Sin embargo, en contra de dichas reformas se emitió una suspensión por parte de esta Suprema Corte, generando incertidumbre sobre la fecha de inicio de los procesos electorales.

• El Decreto impugnado tiene como finalidad salvaguardar el principio de certeza en el próximo proceso electoral definiendo la fecha de inicio de dicho proceso electoral, facultad que le compete al Congreso local, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal.

• El Decreto impugnado fue promulgado antes de los noventa días al periodo electoral próximo (cita la tesis P./J. 46/2001).

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Por escrito enviado a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte el ocho de agosto de dos mil veintitrés, Isidro Rodríguez Cárdenas, ostentándose como Director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en representación del Titular de dicho Poder local, rindió el informe correspondiente, en el que expresó:

• Sólo es cierto que el Poder Ejecutivo local sancionó, promulgó y ordenó la publicación del Decreto reclamado.

• Los actos que competen al Poder Ejecutivo en la emisión de leyes, tales como la sanción, promulgación y orden de publicación, fueron cumplidos a cabalidad de conformidad con la Constitución local y la LOPLJ.

9. **Opinión de la Sala Superior.** Por escrito recibido en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal el dieciocho de julio de dos mil veintitrés, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió su opinión, en la que señaló:

ÚNICA. Los conceptos de invalidez planteados por el partido promovente **no son materia de opinión.**

10. **Pedimento.** En el presente caso no se realizó pedimento alguno.

11. **Alegatos.** Por sendos escritos presentados, mediante el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, el veintiocho de agosto de dos mil veintitrés, el Poder Legislativo local y el partido accionante, formularon los respectivos alegatos.

12. **Cierre de la instrucción.** Por auto de veintidós de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la etapa correspondiente a efecto de elaborar el presente proyecto.

COMPETENCIA

13. 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 f), de la Constitución Federal[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[2] Lo anterior, en virtud de que acude un partido político del Estado de Jalisco para controvertir las reformas al Código Electoral de esa entidad federativa, por considerarlas contrarias a la Constitución General de la República.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar

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

[2] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

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

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

15. De una lectura integral de la demanda se desprende que el partido político local Hagamos impugna el proceso legislativo que dio origen al Decreto número 29185/LXIII/23 que reforma los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

17. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria),[3] el plazo para promover 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.

18. En este caso la acción es **oportuna.**

19. Si el Decreto impugnado fue publicado el veinte de mayo de dos mil veintitrés, el plazo a que se hace referencia transcurrió del domingo veintiuno de mayo al lunes diecinueve de junio de dos mil veintitrés. Por lo que, si la demanda

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

fue presentada ese diecinueve de junio de ese mismo año, es de concluirse que fue presentada de forma oportuna.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

21. La acción fue promovida por parte legitimada.

22. Conforme al inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, están legitimados para impugnar leyes electorales locales. Por su parte, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria señala que la parte promovente debe comparecer a juicio por conducto de las personas que estén legalmente facultadas para ello.

23. En el presente caso, se cumplen con estos requisitos, en tanto el escrito inicial de demanda fue firmado electrónicamente por Ernesto Rafael Gutiérrez Guízar, Presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal del partido político local Hagamos, calidad que le fue reconocida mediante auto admisorio de treinta de junio de dos mil veintitrés.[4]

[4] De conformidad con el acuerdo de la Comisión Electoral y de Procesos Internos de la Asamblea Estatal del Partido Político Local Hagamos del Estado de Jalisco, del veintisiete de mayo de dos mil veintitrés, y con apoyo en el artículo 28, fracción VII, de los **Estatutos Generales del Partido,** que establece:
"**Artículo 28.** Son facultades y obligaciones de la presidencia de la Coordinación Ejecutiva Estatal, las siguientes:
" ...
"VII. Representar al partido, ante personas físicas o morales y toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con las más amplias facultades de un apoderado general, para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, incluyendo las facultades especiales en los términos establecidos en las leyes y códigos correspondientes, así como la expedición de títulos de crédito y la autorización de egresos por parte del partido;"

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

V.1. Falta de interés legítimo.

25. El Congreso local argumenta que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, ya que la parte actora no acredita la afectación al interés jurídico o legítimo en lo particular, toda vez que el decreto reclamado es constitucional, legal y no vulnera derechos humanos, al versar únicamente sobre los tiempos del inicio del proceso electoral, lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 2a./J. 133/2017 (10a.), de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO."

26. Deben desestimarse los argumentos que preceden, en virtud de que es criterio de este Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, por lo que las partes legitimadas para promoverla no deducen derecho propio o defensa de las posibles afectaciones que eventualmente les pudiera causar una norma general.[5]

27. En ese sentido, no resulta aplicable en el caso la jurisprudencia invocada por la parte actora 2a./J. 133/2017 (10a.), de rubro: "PROCEDIMIENTO

[5] Jurisprudencia P./J. 32/2010: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, marzo de 2010, página 2501, registro digital: 165120.

LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO."

28. Lo anterior, ya que el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad son medios diferentes de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, en tanto que en el primero rige el principio de agravio personal, de tal manera que se requiere necesariamente una afectación real y actual a la esfera jurídica de la parte quejosa, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; en cambio, en la acción de inconstitucionalidad el análisis a realizar es contrastando las normas impugnadas con la Constitución Federal, sin considerar las posibles afectaciones a personas en concreto, ya que este tipo especial de control constitucional no constituye una vía para deducir derechos particulares, puesto que su promoción se sustenta en el interés de preservar la supremacía constitucional y, por tanto, no es necesario que el promovente resienta agravio alguno para que sean iniciadas.[6]

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V.2. Ausencia de violaciones a la Constitución General de la República.

30. Por otra parte, el mismo Congreso argumenta que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, ya que no existe contravención alguna a la Constitución Federal, al ajustarse el Decreto reclamado a la normativa relacionada con el ámbito competencial del legislativo local; además de que la legalidad de los actos emitidos por este último se encuentran implícitos en su aprobación, al ser

[6] Resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 17/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN AQUÉLLA, NO ES NECESARIO QUE EL PROMOVENTE RESIENTA AGRAVIO ALGUNO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, marzo de 2004, página 956, registro digital: 182051.

producto de un proceso legislativo sustentado en las constituciones general y local, además de que los requisitos de fundamentación y motivación se encuentran satisfechos en la exposición de motivos que fue materia de posterior dictamen; asimismo, el acto reclamado fue emitido sobre una base normativa que favorece la igualdad entre partidos políticos.

31. Deben desestimarse los argumentos precisados, ya que es criterio de este Tribunal Pleno, que las causales de improcedencia deben ser claras e inobjetables, por lo que si se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.[7]

32. En el caso, la argumentación propuesta por el Congreso del Estado de Jalisco se centra en evidenciar la constitucionalidad del proceso legislativo que dio origen al Decreto reclamado, al presuntamente apegarse al marco constitucional y legal, además de supuestamente favorecer la igualdad entre partidos, tópicos cuyo análisis es propio del fondo del asunto y no así de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, razón por la cual debe desestimarse.

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI. Violaciones al procedimiento legislativo.

34. En sus conceptos de invalidez, la accionante señala una serie de vicios ocurridos en el proceso legislativo los cuales serán abordados a continuación de manera cronológica.

[7] Sustenta lo anterior, la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, junio de 2004, página 865. Registro digital: 181395.

Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las violaciones al procedimiento legislativo.

35. Esta Suprema Corte cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de un decreto que reforma, deroga y adiciona diversas leyes. En síntesis, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

36. De dichos precedentes conviene destacar las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006; y 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015. La primera se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.[8] En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad que, en esencia, han sido las que han mantenido su vigencia hasta la fecha. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"*De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal*[9]

[8] La acción de inconstitucionalidad 9/2005 se resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Presidente Azuela Güitrón; votaron en contra las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza.

[9] **Artículo 14 de la Constitución Federal.** ...
"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."
"**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ... ."

y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"*1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.*

"*2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.*

"*3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.*

"*El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.*

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto– son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las

cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."[10]

37. Del precedente citado se advierte que para este Tribunal Pleno lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es: **a)** el respeto a las reglas de votación; **b)** la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones; y, **c)** la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad en un contexto de deliberación pública.

38. En dicho fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.[11] El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación. Por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes,

[10] Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

[11] Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

39. A partir del marco jurisprudencial anteriormente citado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que se han establecido parámetros de regularidad constitucional atendiendo a las características y especificidades de cada caso concreto para determinar la invalidez o la validez del proceso legislativo, como son: las acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete;[12] 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;[13] la controversia constitucional 41/2014, fallada en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince;[14] las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su

[12] En este asunto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa porque las irregularidades advertidas en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del Decreto, lo cual impidió que la minoría del Congreso tuviera la oportunidad de conocer el contenido de la reforma. Y segundo, porque si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

[13] En ese asunto se consideró que, si bien se había solicitado la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

[14] En relación con los vicios en el procedimiento, este Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma porque previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó el texto a los Diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, lo cual, en ese caso, impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

acumulada 37/2013, resueltas el trece de septiembre de dos mil dieciocho;[15] 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte;[16] 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete;[17] 43/2018, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte;[18] 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte;[19] y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.[20]

[15] El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al advertir que no se había respetado el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, porque los Diputados integrantes de la Legislatura habían tenido conocimiento del dictamen respectivo hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no había sido incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, con la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) ni había sido entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado (de Jalisco). Y no existió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece.

[16] En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de los precedentes.

[17] Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al texto constitucional en cuestión, porque el Dictamen origen del Decreto impugnado se había sometido a discusión en lo general y particular para finalmente ser aprobado por una votación calificada de las dos terceras partes de los presentes en la sesión integrantes de la Asamblea General, en la que precisamente se encontraban representadas todas las fuerzas políticas; y la convocatoria a la sesión plenaria había observado las formalidades que para ello exigía el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias.

[18] Este Pleno declaró la invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo debido a que el dictamen respectivo había sido aprobado el mismo día en que se sometió a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación y sin que existiera motivación alguna que justificara su incorporación en el orden del día sin la oportunidad debida, como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.

[19] En ese asunto se analizó todo el proceso legislativo del decreto impugnado y se indicó que si bien era cierto que en algunos precedentes (en específico en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), el Tribunal Pleno había considerado que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sin que se hubiere justificado la urgencia, impedía que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada por haber sido presentadas el mismo día en que fue discutida; lo cierto era que ese criterio no resultaba aplicable al caso en estudio, ya que en el asunto que se resolvía, los motivos para exentar a la iniciativa

40. Es importante también tomar en consideración el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno,[21] donde se dijo lo siguiente:

---

del trámite ordinario habían sido expuestos con claridad por uno de los Diputados integrantes de la legislatura respectiva y avalados por veintiún votos de los Diputados presentes en la sesión, con un solo voto en contra, y además, ante la claridad del transitorio sometido a votación, su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no había sido afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión.

[20] El Pleno de la Suprema Corte concluyó que sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación. Ello, ya que: a) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, ya que de autos no se advirtió alguna irregularidad que les hubiera impedido participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad; la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación; b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, pues las votaciones por las que se aprobó el Dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas a las reglas establecidas por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a la votación en lo general del Dictamen, el cual se aprobó por más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, mientras que las reservas también se aprobaron por mayoría; y, c) En el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.

[21] Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá 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, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en 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 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. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

"*... Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que se* ***ha flexibilizado*** ***últimamente,*** *de tal manera que si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad,*[22] *se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados, con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,*[23] ***esos criterios se han venido modelando a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad,*** *así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.*

"***Esas directrices establecidas en los precedentes más recientes son las que regirán el análisis del actuar parlamentario en el presente asunto.***

"*...*

"*Podrían, en principio, parecer fundados los argumentos de los diputados accionantes, en el sentido de que la convocatoria a la reunión de la Comisión para la discusión del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia se publicó en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día, por lo que no se realizó con la anticipación mínima de 48 horas a que se refiere el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados; además de que tampoco se circuló la propuesta de dictamen entre los integrantes de la Comisión con cinco días de anticipación.*

[22] Como son la acción de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; controversia constitucional 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2023 (falladas en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

[23] Como las Acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

"*Sin embargo, del acta de la reunión virtual de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de veintidós de abril de dos mil veintiuno, se advierte que en ella se acordó dar paso con la Declaratoria de Publicidad del dictamen de la Comisión de Justicia, por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; y...* ***La Mesa Directiva también acordó que se solicitaría la dispensa de trámites para su discusión y votación de inmediato en la sesión de esa misma fecha.***

"*Y de la propia sesión llevada a cabo por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno)* ***se advierte 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.*** *Además de que, de la lectura de las intervenciones por parte de todos los Diputados que participaron a lo largo de la sesión, se puede advertir que todos tenían un claro conocimiento sobre los puntos que se someterían a debate, y en específico, a lo relativo al artículo Décimo Tercero Transitorio. Por lo que en todo caso, las violaciones que pudieran haberse cometido no resultarían invalidantes al no haberse transgredido alguno de los principios parlamentarios a que se ha hecho mención en esta resolución.*

"*Y en cuanto a las mociones suspensivas, se advierte que los demandantes carecen de razón, pues éstas se sometieron a discusión, sin embargo, la mayoría votó por la negativa a tomarlas en consideración.*

"*Finalmente, cabe señalar que al haber quedado evidenciado que en esta etapa se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad (pues de la sesión respectiva se puede advertir claramente que en la discusión participaron diversos diputados de todos los partidos políticos, quienes se pronunciaron sobre el contenido del dictamen que se sometió a su consideración), el procedimiento deliberativo culminó con la votación del dictamen respectivo, siguiendo las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.*

"*De ahí que, aun cuando se considerara que la celeridad en el trámite legislativo del caso no cumplió con alguna de las formalidades establecidas en los Reglamentos y disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados, ello resultaría insuficiente para considerar que el proceso legislativo respectivo deba invalidarse.*

"… ."

41. Del conjunto de precedentes mencionados, podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que se ha flexibilizado últimamente, de tal manera que, si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad[24] se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,[25] esos criterios se han moldeado a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

VI.1. Citación a la Convocatoria de la sesión extraordinaria de la Comisión fuera del tiempo previsto en el reglamento.

42. En ese contexto, son **fundados** los conceptos de invalidez relacionados con la violación al proceso legislativo derivado de la violación a las reglas de discusión del dictamen en la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, ya que **no se cumplió con el plazo establecido en el artículo 30, numeral 2, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco** (en adelante, Reglamento), toda vez que la citación a sesión extraordinaria no se realizó con antelación mayor de una hora, con respecto del inicio de la sesión.

[24] Como son la acción de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; controversia constitucional 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013 (falladas en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

[25] Como las acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

43. En el caso, argumenta la parte actora que el procedimiento legislativo debe invalidarse, en virtud de las violaciones suscitadas en la etapa de emisión del dictamen en comisiones, por las razones siguientes:

• El artículo 102, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso local, exige que cualquier proyecto para dictaminarse se tiene que entregar con, por lo menos, tres días de anticipación y que en caso de que se cite a reunión extraordinaria, las convocatorias deben ser con, por lo menos, una hora de anticipación a su inicio, para dar oportunidad a las diputaciones de que asistan, conforme con el artículo 30, párrafo 2, del Reglamento.

• En el presente, cuando se iba a estudiar y sancionar la iniciativa, la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales citó a sus integrantes a reunión extraordinaria para la discusión y votación del dictamen de decreto de reforma con menos de una hora de anticipación, sin circular el dictamen correspondiente.

44. A efecto de evidenciar lo **fundado** de los conceptos de invalidez, resulta necesario hacer cita de los artículos 28, numeral 2 y 30, numeral 2, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco:

"**Artículo 28.**

"1. Las sesiones o reuniones de comisión pueden ser ordinarias o extraordinarias.

"2. Son extraordinarias las sesiones que se convoquen por uno o más asuntos urgentes. No pueden tratarse asuntos distintos que los señalados en la convocatoria, salvo que se trate de asuntos jurisdiccionales de urgente resolución.

" ... ."

"**Artículo 30.**

" ...

"2. **Las sesiones extraordinarias de comisión deben citarse cuando menos con una hora de anticipación a su inicio.**"

45. De lo transcrito se advierte claramente que una de las modalidades para las sesiones o reuniones de comisión es la extraordinaria, reservada para tratar asuntos urgentes, cuya citación debe realizarse, cuando menos, con una hora de anticipación a su inicio.

46. En el caso, de las copias certificadas que obran en el expediente,[26] se advierte que la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales convocó a la Décima Segunda Reunión Extraordinaria de esa comisión, para las **once horas con treinta minutos del once mayo de dos mil veintitrés.** Sin embargo, la convocatoria fue entregada al Diputado Edgar Enrique Velázquez González, vocal de la Comisión y representante del grupo parlamentario del partido actor, mediante oficio PCyE-LX/226/2023 **a las diez horas con cuarenta y dos minutos del once de mayo de dos mil veintitrés.**[27]

47. Por lo tanto, resulta claro que la citación para la sesión extraordinaria de once de mayo de dos mil veintitrés, a celebrarse a las once horas con treinta minutos, no se realizó de manera oportuna, conforme lo indica el artículo 30 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, pues se realizó a las diez horas con cuarenta y dos minutos de la misma data, por lo que no se notificó mínimo uno hora antes de la sesión. De ahí, lo fundado del concepto de invalidez.

48. Sin que pase inadvertido, que el inicio de la sesión, materialmente se llevó a cabo a las doce horas con siete minutos del once de mayo de dos mil veintitrés, como se advierte de las manifestaciones realizadas por su Presidente,[28] esto es, después de una hora de que se notificó para su asistencia.

49. Sin embargo, el artículo 30, numeral 2, del Reglamento es claro en señalar que "*cuando menos con una hora de anticipación a su inicio*"; sin que del Reglamento distinga entre el inicio formal y material de la sesión, por ello, la

[26] A las que les asiste pleno valor probatorio conforme con los artículos 129 y 217, segundo párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria conforme con el artículo primero de esta última.
[27] Expediente principal foja 43.
[28] Disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=mj_ecukhEAY*

hora de anticipación a que hace alusión el precepto debe ser a la hora en que se señala en la convocatoria respectiva, la cual en el presente caso fue a las once horas con treinta minutos.

VI.2. Convocatoria de la sesión extraordinaria de la Comisión y sesión de la Asamblea de forma simultánea.

50. También resultan **fundados** los conceptos de invalidez relacionados con la realización simultánea de la sesión de la Décima Segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales y la Asamblea plenaria.

51. En efecto, la parte actora, en su concepto de invalidez primero, aduce que se violó la regla establecida en el artículo 28, numeral 3, del Reglamento, toda vez que la sesión extraordinaria de la comisión se llevó a cabo de manera simultánea a la Asamblea, en virtud de que la primera fue convocada a sesión a las once treinta horas del once de mayo pasado y la citación para la segunda se fijó para esa misma hora y día, lo cual implica una imposibilidad para que las diputaciones puedan estar presentes en ambas instancias.

52. Al respecto, cabe hacer cita del mencionado artículo 28, numeral 3, del Reglamento:

"**Artículo 28.**

" ...

"3. Las comisiones no pueden sesionar al mismo tiempo que la Asamblea."

53. De lo transcrito se advierte la prohibición relativa a la sesión simultánea de comisiones y asamblea.

54. En ese sentido, la interpretación gramatical de dicha disposición conlleva que no se lleven a cabo al mismo tiempo la sesión de comisiones y de la Asamblea legislativa.

55. En el caso, como ya quedó precisado, la sesión de la Décima Segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, se convocó a las **once horas con treinta minutos del once de mayo de dos mil veintitrés.** No obstante, inició a las doce horas con siete minutos, concluyendo a las doce horas con diez minutos siguientes.

56. Por otra parte, la Presidenta del Congreso Local convocó a la sesión ciento veinte del Pleno de ese Congreso, a las **once horas con treinta minutos** del once de mayo del año en curso, la cual empezó a las **once horas con cincuenta y seis minutos** en la que manifestó la falta de *quórum* para sesionar, luego que se le informó por la Secretaria que sólo estaban presentes en el Pleno cinco diputaciones; por lo que citó a sesión a las doce horas con treinta minutos siguientes.

57. Siendo las doce horas con cuarenta y siete minutos, con motivo de la sesión ciento veinte, la Presidenta del Congreso local manifestó la existencia de *quórum* legal y se llevó a cabo el acto parlamentario, hasta que se levantó la sesión a las quince horas con cuarenta y cinco minutos y se citó a las diputaciones a una sesión extraordinaria para el mismo día dentro de los dos minutos posteriores.

58. La sesión extraordinaria ciento veintiuno, en la que se aprobó el Decreto reclamado, dio inicio a las quince horas con cincuenta y un minutos del once de mayo de dos mil veintitrés y concluyó a las diecisiete horas con veintinueve minutos.

59. En ese sentido, para una mejor comprensión de la cronología de la actividad parlamentaria material, suscitada el once de mayo de dos mil veintitrés, se despliega el cuadro siguiente:

HORA	ACTO PARLAMENTARIO
11:30	Hora fijada para la Décima Segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales de acuerdo a la convocatoria.
11:30	Hora fijada para la Sesión ciento veinte del Congreso del Estado de acuerdo a la convocatoria.

12:07 a 12:10	Sesión de la Décima Segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales.
11:56	Sesión ordinaria: no se llevó a cabo por falta de *quórum*.
12:47 a 15:45	Sesión ordinaria 120 que se cita a extraordinaria.
15:51 a 17:29	Sesión extraordinaria 121, en la que se aprueba el Decreto reclamado.

60. De lo anterior, se aprecia claramente que la Décima Segunda Reunión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales y la sesión ciento veinte del Congreso del Estado, fueron convocadas para la misma hora (11:30) del mismo día (once de mayo de dos mil veintitrés), por ende, tal circunstancia vulnera lo establecido en el artículo 28, numeral 3, del Reglamento del Congreso de dicho Estado, consistente en que las comisiones no pueden sesionar al mismo tiempo que la Asamblea.

VI.3. Dispensa de trámites legislativos.

61. Finalmente, son **fundados los conceptos de invalidez** relacionados con la violación a la normativa que rige la figura de la dispensa de los trámites legislativos ordinarios.

62. En efecto, la parte actora argumenta que la dispensa de todos los trámites legislativos ordinarios resulta ilegal por las razones siguientes:

• Por una parte, se aprobó en lo económico por mayoría, cuando debió ser por unanimidad y, por otra parte, no se podría considerar que la reforma tuviera un tratamiento de urgencia, ya que, conforme con lo sustentado en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y acumuladas 108/2008 y 109/2008, así como 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.", no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, sino que es necesario que se expongan las razones objetivas que lleven a calificar un asunto como urgente, lo que no ocurrió en el caso.

• La reforma es una modificación legal fundamental, ya que atrasa los tiempos para la publicación de la convocatoria a elecciones ordinarias para renovar al titular del Poder Ejecutivo, el Congreso Local y los Ayuntamientos, el inicio de las precampañas, la fecha para que el OPLE de Jalisco determine los montos de los topes de gastos de precampaña y la manifestación de las candidaturas independientes de intención a postularse a un cargo público, por lo que se requiere tener certeza sobre la fecha en que dará inicio el proceso electoral y las etapas subsecuentes, para no afectarlo gravemente.

• De la exposición de motivos de la reforma reclamada, se advierte que la celeridad en el proceso legislativo y la violación en sus tiempos se justifica en lo establecido en el artículo 105 de la Constitución General, que obliga a las legislaturas a modificar las leyes electorales por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral, de tal manera que, conforme a la anterior redacción del artículo 214 el proceso electoral comenzaría la primera quincena de septiembre, por lo que, tomando en consideración como fecha de cómputo el uno de septiembre de dos mil veintitrés, la prohibición para legislar vencería, el seis de junio del mismo año.

• De la acción de inconstitucionalidad 29/2023, así como de la jurisprudencia P./J. 34/2007, de rubro: "LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.", se desprende que el hecho de que las reformas en materia electoral deben promulgarse y publicarse noventa días antes del inicio del proceso en que se pretendan aplicar no puede invocarse como justificación para dejar de observar el proceso legislativo, menos aún si se vulnera el principio de certeza respecto a los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar y ser votada.

63. Ahora bien, este Alto Tribunal ha reparado **insistentemente en que la urgencia que lleva a una dispensa de trámites legislativos siempre debe obedecer a una causa real y que quede debidamente justificada.**

64. En efecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que, para el caso de notoria urgencia en la continuación del procedimiento legislativo con dispensa de trámites legislativos, se deben acreditar, por lo 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 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 se traduzca en afectación a principios democráticos.

65. Lo anterior tiene respaldo en las jurisprudencias que a continuación se reproducen:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que 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, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto

de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXV, mayo de 2007, P./J. 33/2007, página 1524, registro digital 172426).

"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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital 167520).

"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 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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1109, registro digital 167521).

"LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006). Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en 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 respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden

totalmente en el sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Jurisprudencia, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 35/2007, página 993, registro digital 170709).

66. También es importante citar la acción de inconstitucionalidad 61/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, en la cual, por mayoría de diez votos,[29] se declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. En dicha ejecutoria se concluyó que la ley impugnada era inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia. Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas). Finalmente, no se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.

67. Asimismo, es importante citar lo resuelto por el Tribunal Pleno al conocer de las controversias constitucionales 94/2021 y 276/2022, resueltas el ocho de junio y veintinueve de agosto, ambas de dos mil veintitrés, respectivamente; en las que este Pleno, en la primera, estimó que el procedimiento legislativo era irregular por basarse en una dispensa del trámite que carecía de motivación

[29] De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

legislativa, precisándose que dichas dispensas se traducen en la reducción de etapas de reflexión, diálogo e intercambio de ideas, lo que necesariamente se traduce en mermar el principio de deliberación parlamentaria y, en la segunda, que el procedimiento relativo contenía dos vicios con potencial invalidante, consistentes en la dispensa del trámite del dictamen legislativo el cual carecía de una motivación mínima y la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que los diputados integrantes del Pleno del Congreso local se impusieran del conocimiento de su contenido y alcance.

68. Mismo parámetro que fue retomado recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 147/2023.[30]

69. De dicho parámetro de regularidad queda claro que la falta de motivación de una dispensa de trámites legislativo, en especial del estrechamiento de plazos, no puede considerarse como válida, en tanto "**de acuerdo con el principio democrático** que debe informar la labor legislativa, **no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, sino que es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente.**"

70. Luego, los artículos 16, 18 y 29 de la Constitución local, así como los diversos 152, 153, 179 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, establecen:

Constitución del Estado de Jalisco.

"**Artículo 16.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado."

"**Artículo 18.** El Congreso se compondrá de veinte diputadas y diputados electos por el principio de mayoría relativa y dieciocho electos según el principio de representación proporcional."

[30] Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de septiembre de 2023.

"**Artículo 29.** Se anunciará al Gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, con anticipación no menor a veinticuatro horas, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que tome parte en los debates.

"En los mismos términos se informará al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en el caso que el proyecto se refiera a asuntos del ramo de justicia.

"Los ayuntamientos, al mandar su iniciativa, designarán con el mismo propósito su orador si lo juzgan conveniente, el cual señalará domicilio en la población donde residan los poderes del Estado, para comunicarle el día en que aquella se discuta."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

"**Artículo 152.**

"1. La dispensa de trámites consiste en la omisión total o parcial de las lecturas que establece el presente capítulo.

"2. En ningún caso puede ponerse a discusión un dictamen de ley o decreto, sin haberse satisfecho el requisito previsto en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado.

"3. La dispensa de trámites se aplica también a la lectura de actas, comunicaciones y demás documentos, que previene esta Ley; **siempre y cuando se hayan hecho llegar con antelación a los diputados y las diputadas.**

"4. La dispensa de trámites y el estrechamiento de términos de los dictámenes de ley o decreto, **consiste en que en una sola sesión se desarrollen las dos lecturas preceptuadas, y la no celebración de la sesión intermedia.**"

"**Artículo 153.**

"1. La dispensa de trámites puede ser solicitada mediante moción de cualquiera de los diputados o las diputadas.

"2. Presentada la moción, el Presidente procede a abrir el debate correspondiente y una vez agotado éste, se procede a la votación.

"3. **La aprobación de moción requiere mayoría absoluta.**

"4. Aprobada la moción, el dictamen se presenta a la Asamblea y se procede a su discusión y votación."

"**Artículo 179.**

"1. Las votaciones se realizan en forma económica, nominal o por cédula.

"... ."

"**Artículo 185.**

"1. Las resoluciones del Congreso del Estado se toman por mayoría simple; absoluta o calificada, de acuerdo a lo que establece esta ley.

"...

"3. Se entiende por mayoría absoluta de votos la correspondiente a más de la mitad del total de los diputados y las diputadas que integran el Congreso del Estado.

" ... ."

71. De lo transcrito se advierte, en lo que interesa al presente estudio, que la dispensa de trámites:

• Consiste en la omisión total o parcial de las lecturas de los dictámenes en la Asamblea, para que en una sola sesión se desarrollen las dos lecturas preceptuadas y no se celebre la sesión intermedia, siendo la única excepción a lo anterior, los proyectos de leyes relacionados con asuntos de los Poderes Ejecutivo y Judicial locales, así como iniciativas de ayuntamientos.

• Procede a solicitud por moción de cualquier diputación.

• Debe ser puesta a debate por el Presidente de la Asamblea.

• Su aprobación requiere de mayoría absoluta, esto es, de cuando menos veinte diputaciones (que es la mayoría de los treinta y ocho integrantes de la Asamblea).

72. Así, como se adelantó, asiste la razón a la accionante, pues como se desprende de la transcripción de la sesión de once de mayo de dos mil veintitrés, fecha de aprobación del decreto impugnado, la dispensa de trámite no es acompañada de ningún tipo de motivación y ni siquiera fue sometida a discusión (lo que también resulta violatorio de la normativa local).

73. Por ello, se actualiza una violación con efecto invalidante, porque en el caso no existe argumentación que justifique el uso del supuesto normativo para la dispensa contenida en el artículo 152 de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

74. Lo anterior, es así porque el proceso de votación de la dispensa se dio de la siguiente forma:

"**La presidenta diputada Hortensia María Luisa Noroña Quezada:** Para continuar con el siguiente punto del orden del día, con fundamento en el artículo 152 de la Ley Orgánica, esta Presidencia somete a su consideración la dispensa de la lectura de los dictámenes de primera lectura, marcados con los números 4.1 y 4.2, en virtud de haber sido publicados por la gaceta parlamentaria. Por lo que en votación económica se pregunta si se aprueba la dispensa.

"(La Asamblea asiente)

"(Se refieren a continuación las síntesis de los dictámenes de decreto de primera lectura)

"...

"**4.2.** Dictamen de decreto que reforma los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco. (F.7510)

"**La presidenta diputada Hortensia María Luisa Noroña Quezada:** Ha llegado a esta Presidencia la solicitud de la dispensa de trámites y estrechamiento de términos para los dictámenes marcados con los números 4.1 y 4.2, a fin de que les sea dispensada la sesión intermedia y puedan ser discutidos y votados en esta misma sesión. Por lo que en votación económica se pregunta si es de aprobarse la dispensa de referencia.

"Pudieran manifestar a los Diputados.

"(La Asamblea asiente)

"Aprobada la dispensa de trámites.

"**La presidenta diputada Hortensia María Luisa Noroña Quezada:** En consecuencia, se tiene por satisfecho los trámites contemplados en los artículos 149 y 150 de nuestra Ley Orgánica, y se fija la segunda lectura y discusión de los dictámenes marcados con los números 4.1 y 4.2, para esta misma sesión."[31]

75. Como se aprecia de la discusión, no se esgrimieron razones para justificar la dispensa de trámites legislativos, ni se ofreció motivación alguna a la asamblea y ni siquiera se abrió un momento para debatir, sino que la Diputada Presidenta solamente informó de la solicitud de dispensa y la sometió a votación en forma inmediata.

76. Ello, porque el mismo día en que el dictamen fue aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales fue sometido para su discusión y aprobación en el Pleno del Congreso. Lo anterior, ya que el dictamen fue aprobado por la Comisión en su sesión extraordinaria que transcurrió de las doce horas con siete minutos a las doce horas con diez minutos.[32]

[31] *Diario de los Debates*, Año II, Tomo VII, Núm. 121, 11 de mayo de 2023, pp. 151-152, disponible en: *https://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/Sesion/Diario%20121%20-%20Ext%20-%2011may23.pdf*

[32] Sesión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, 11 de mayo de 2023, disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=mj_ecukhEAY*

77. Siendo que la Sesión Extraordinaria 121 del Congreso Local, en la que se concedió la dispensa de trámites y se aprobó el Decreto reclamado, inició a las quince horas con cincuenta y siete minutos del mismo once de mayo de dos mil veintitrés.[33] Es decir, menos de cuatro horas después de que terminara la sesión extraordinaria de la Comisión.

78. En este sentido, debe concluirse que el decreto impugnado es inconstitucional por actualizarse violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante, ya que el legislador no ofreció una motivación para sustentar la dispensa del trámite legislativo que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con el dictamen legislativo de forma oportuna, para conocer la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia.

79. Máxime que, el dictamen del que se dispensó su lectura fue aprobado por la comisión respectiva en el mismo día en que se discutió, lo que evidencia que los legisladores no tuvieron conocimiento oportuno del dictamen respectivo; con lo que se aseguraría un verdadero debate parlamentario y la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo y con lo que se respetarían los causes democráticos indispensables para que las minorías pudieran participar activamente.

80. En este sentido, es necesario enfatizar que el principio de democracia deliberativa tiene como presupuesto el conocimiento cierto de las normas que se someten a discusión, es decir, la noción o noticia elemental de aquello que será objeto de estudio, reflexión, debate y posterior votación.

81. Por tanto, este Pleno considera que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo.

82. No obsta al caso, que, en la legislación local, no se prevea este requisito, pues el principio democrático que informa la labor legislativa, materializado en los principios de democracia y deliberación parlamentaria irriga la labor de

[33] *Diario de los Debates*, Año II, Tomo VII, Núm. 121, *op. cit.*, p. 144.

todo órgano parlamentario, no pudiendo oponer la libertad de configuración legislativa local.

83. Esto, se traduciría en una permisión para violar el régimen de gobierno democrático que deben de seguir todas las entidades federativas, de conformidad con el artículo 40, relación con el diverso 116 de la Constitución Federal.

84. Por lo expuesto, y al resultar **fundados** los conceptos de invalidez relativos a la violación al procedimiento legislativo, se considera que en su conjunto son suficientes para declararlos invalidantes, por ello, lo procedente es declarar la **invalidez total** del Decreto número 29185/LXIII/23 que reforma los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

85. Estas consideraciones son obligatorias por haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VII. EFECTOS

86. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[34] en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte debe fijar los alcances y efectos, así como cualquier otro elemento que resulte indispensable para la plena eficacia del fallo.

87. Así, conforme a lo sostenido por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA

[34] "**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."

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",[35] para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, debe de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

88. En ese sentido, este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

---

[35] "*De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).*"
P./J. 84/2007, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* tomo XXVI, diciembre de 2007, registro 170879, página 777.

89. **Declaratoria de invalidez.** Conforme a lo determinado en el apartado anterior, existieron violaciones en el procedimiento legislativo con carácter invalidante; en ese sentido, procede declarar la invalidez del Decreto número 29185/LXIII/23 que reforma los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

90. En ese sentido, en la acción de inconstitucionalidad 147/2023, resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, se determinó declarar la invalidez del Decreto 205, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en su totalidad, la cual surtiría **sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** al Congreso del Estado de Guanajuato.

91. Sin embargo, por mayoría de siete votos,[36] **se exceptuó de dichos efectos al artículo 174, párrafo segundo, respecto del que surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024.**

92. Lo anterior, porque el citado artículo modificó **la fecha de inicio del proceso electoral en la mencionada entidad,** pues antes de la reforma el proceso electoral comenzaba **la primera semana de septiembre del año previo a la elección,** siendo que con la modificación al proceso electoral iniciaba del veinticinco al treinta de **noviembre del año previo a la jornada electoral** y de acuerdo con el informe de la autoridad electoral, ya se habían **sido recorridas a fechas diversas.**

93. En este sentido, el Decreto número 29185/LXIII/23, reformó los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco, en lo que respecta a los plazos de los procesos electorales locales: expedición de la convocatoria para allegarse propuestas de candidatos a Consejeros para los Consejos Distritales y Municipales Electorales; la convocatoria para las elecciones ordinarias en que se renueve en su caso al titular del Poder Ejecutivo, a

[36] González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos; la convocatoria para la postulación de candidaturas independientes; así como los plazos para la manifestación de intención de las candidaturas independientes, el inicio de las precampañas y la determinación del monto de los topes de gasto de precampaña.

94. Resulta importante acotar que, los plazos en materia del proceso electoral, con motivo de la reforma impugnada, quedaron de la forma siguiente:

Actuación	Texto anterior	Texto vigente
Convocatoria para candidatos a Consejeros Distritales y Municipales (artículo 137).	31 de octubre	15 de noviembre
Convocatoria para elecciones ordinarias del Poder Ejecutivo (artículo 214, punto 1).	Primera quincena de septiembre	Primera semana de noviembre
Convocatoria para elecciones ordinarias del Congreso del Estado y de los Ayuntamiento (artículo 214, punto 2).	Primera quincena de octubre	Primera semana de noviembre
Inicio de precampañas para elegir Poder Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamientos (artículo 229, punto 2, fracción I).	Tercera semana de noviembre	Primera Semana de diciembre
Inicio de precampañas cuando solo se renueve el Congreso del Estado y Ayuntamientos (artículo 229, punto 2, fracción II).	Ultima semana de diciembre	Segunda semana de diciembre
Procesos internos para selección de candidatos para gobernador no podrá iniciar antes de: (artículo 229, punto 6)	Primera semana de noviembre	Tercera semana de noviembre

Procesos internos para selección de candidatos para diputados y munícipes no podrá iniciar antes de: (artículo 229, punto 6)	Tercera semana de diciembre	Cuarta semana de noviembre
Cierre de registro interno de precandidatos para gobernador (artículo 229, punto 7)	Segunda semana de noviembre	5 días antes del inicio de precampaña
Cierre de registro interno de precandidatos para diputados y munícipes (artículo 229, punto 7)	Cuarta semana de diciembre	5 días antes del inicio de precampaña
Determinación de tope de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección (artículo 232, punto 1)	31 de octubre	15 de noviembre
Convocatoria para candidatos independientes (artículo 692 punto 1)	Primera semana de noviembre cuando sea para gobernador; segunda semana de diciembre cuando sea para diputados y munícipes	Tercera semana de noviembre cuando sea para gobernador; cuarta semana de noviembre cuando sea para diputados y munícipes
Manifestación de la intención	Segunda semana de noviembre cuando se elija gobernador; tercera semana de diciembre cuando se elijan diputados y munícipes	Cuarta semana de noviembre cuando se elija gobernador; primera semana de diciembre cuando se elijan diputados y munícipes

95. Como se observa, con base en la legislación anterior, existen varias actuaciones que se tuvieron que llevar cabo desde septiembre, octubre, la primera, segunda y tercera semana de noviembre del año previo a las elecciones.

96. Además, el uno de noviembre de este año, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, publicó la convocatoria al Proceso Electoral Concurrente 2023-2024 para elegir al titular del Poder Ejecutivo en la entidad; veinte diputaciones por el principio de mayoría

relativa, así como a dieciocho diputaciones por representación proporcional; y, a las presidencias municipales, regidurías y sindicaturas integrantes de los ayuntamientos de los 125 municipios que conforman el territorio del estado de Jalisco.

97. En tal contexto, no es posible la reviviscencia de las normas anteriores, porque existen actuaciones que tuvieron que llevarse a cabo desde septiembre de este año; por tanto, a fin de evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica; este Tribunal Pleno determina que la invalidez detectada **no debe surtir efectos inmediatos, por tanto, deben mantenerse las fechas modificadas para el proceso electoral 2023-2024 con motivo del decreto impugnado, hasta que haya concluido dicho proceso** y una vez finalizado dicho proceso se deberá dejar invalido el decreto impugnado.

98. Estas consideraciones fueron aprobadas por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos una vez concluido el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Jalisco. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

VIII. DECISIÓN

99. Por lo expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, por el cual se reforman los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Jalisco, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente

en declarar la invalidez del DECRETO NÚMERO 29185/LXIII/23, por el cual se reforman los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veintitrés. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos una vez concluido el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Jalisco. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 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 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 134/2023.

En sesión del veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en el sentido de declarar la inconstitucionalidad, por violaciones en el procedimiento legislativo, del Decreto que reformó diversos artículos del Código Electoral de Jalisco que regulan el calendario electoral en dicha entidad. Aunque coincidí con la invalidez del Decreto impugnado, no comparto los efectos aprobados por la mayoría en los que se sostuvo que, ante el hecho de que el proceso electoral en curso se había ajustado a las fechas previstas en las normas invalidadas, lo mejor era postergar la expulsión del orden jurídico de esos preceptos hasta que concluyera el proceso electoral 2023-2024.

Considero que el efecto aprobado por la mayoría genera un fraude a la Constitución en la medida en que permite que los Congresos locales no respeten los procedimientos legislativos cuando pretendan modificar legalmente sus calendarios para el proceso electoral inmediato, a sabiendas de que es muy probable que el Tribunal Pleno resuelva las impugnaciones que se hagan valer una vez que ya haya iniciado el proceso electoral conforme a las fechas contenidas en las leyes combatidas. Bajo el criterio adoptado por la mayoría se convalidan temporalmente violaciones constitucionales, a pesar de haber sido identificadas y votadas por una mayoría calificada en el Pleno. Esto se traduce en que los procesos electorales se terminen rigiendo por normas y fechas adoptadas en contravención a la ley y a la Constitución. Dicho de otro modo, nada impediría que en el futuro las mayorías parlamentarias aprovechen este criterio para modificar la legislación electoral violando el principio de deliberación democrática, anticipando que una eventual invalidez decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo surtirá sus efectos hasta el próximo proceso electoral.

En ese sentido, contra lo que sostuvo la mayoría, me parece que lo correcto era decretar la reviviscencia de las normas anteriores a la reforma impugnada y

ordenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco a que ajustara el calendario electoral para que armonizara el proceso electoral 2023-2024 conforme a las fechas y etapas previstas en las normas revividas y que todavía no habían transcurrido.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 134/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 134/2023 promovida por el partido político local Hagamos Jalisco en contra de la totalidad del Decreto número 29185/LXIII/23, publicado el veinte de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, por violaciones al procedimiento legislativo con un potencial invalidante suficiente para declarar su inconstitucionalidad, de conformidad con el principio de democracia deliberativa en un Estado constitucional y democrático de derecho como México, contenido en los artículos 26, 40 y 116 constitucionales.

Si bien compartí la decisión de invalidar el Decreto impugnado, estimo necesario hacer precisiones respecto a los efectos de la sentencia, dado que lo que se invalidó fue un Decreto que modificó diversas normas en relación con la fecha de inicio del proceso electoral en el Estado de Jalisco.

Al respecto, en concordancia con mi postura al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 147/2023,**[1] en donde este Pleno decidió de igual forma postergar los efectos de la declaración de invalidez del artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato que modificó el inicio del proceso electoral local en dicha entidad federativa, en el presente asunto estimo que también deben postergarse respecto a todo el Decreto impugnado hasta que concluya el proceso electoral 2023-2024.

[1] Resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés.

Lo anterior, debido a que en el presente asunto (y como lo hice en el precedente citado), importa la circunstancia específica de que el proceso electoral local ya está en marcha, han transcurrido diversas etapas a la fecha y que, a diferencia del precedente citado, todo el contenido normativo del Decreto está orientado a modificar fechas.

Así, como se sostiene en la sentencia, ya están en curso diversas actividades de la preparación de la elección. Incluso, se advierte que el Instituto Electoral local emitió un acuerdo en que ajustó los plazos del proceso electoral en función del Decreto cuya invalidez estamos declarando, de manera que algunas de las etapas señaladas en el proyecto ya concluyeron o están en curso.

Por lo tanto, a fin de evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica deben mantenerse las fechas modificadas para el proceso electoral 2023-2024 con motivo del Decreto impugnado hasta que haya concluido dicho proceso y una vez finalizado dicho proceso deberá invalidarse el Decreto impugnado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 134/2023.

En sesiones de veintiuno y veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Partido Político Local "Hagamos Jalisco", quien demandó la invalidez del Decreto 29185/LXIII/23 que reformó los artículos 137, 214, 229, 232, 692 y 693 del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado el veinte de mayo de dos mil veintitrés.

Resolución del Tribunal Pleno. Por mayoría de ocho votos el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado, al considerar que durante el procedimiento legislativo se actualizaron diversas irregularidades y violaciones que tuvieron un efecto invalidante.

No comparto la decisión mayoritaria del Pleno y, en congruencia, tampoco los efectos, pues considero que muchas de las cuestiones estudiadas no constituye-

ron una violación al procedimiento legislativo y la única que se sí actualizó no tiene un efecto invalidante. Por ello, desarrollaré las consideraciones que me llevaron a dicha conclusión en los siguientes apartados: **(i)** las violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante; y, **(ii)** análisis del caso concreto.

i. Violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante

Como lo ha sostenido este Tribunal Pleno y lo he compartido en diversos precedentes,[1] en el procedimiento legislativo pueden ocurrir diversos tipos de vulneraciones a las reglas que lo regulan. Estas violaciones formales pueden dividirse en dos grupos: (a) aquellas que transcienden de manera tan importante a la norma misma que pueden provocar su invalidez; y (b) las violaciones que pueden considerarse intrascendentes y que, por tanto, no afectan la validez del citado procedimiento.[2]

En ese sentido, para determinar cuándo se está frente a una vulneración con potencial invalidante, el estudio de la deliberación parlamentaria debe considerar las premisas básicas de la democracia representativa, es decir, los principios de economía procesal y equidad. El primero de ellos refiere a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, sobre todo cuando esto no generaría un cambio sustancial; mientras que el segundo apunta a la necesidad de no considerar como irrelevantes automáticamente todas las infracciones ocurridas.[3]

Además, para establecer si las vulneraciones detectadas impactan en la calidad democrática de la decisión, debe realizarse una evaluación integral de las mismas, que contemple los siguientes estándares:

[1] Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés.
[2] "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.". Jurisprudencia, P./J. 94/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2001, Tomo XIV, página 438, registro digital: 188907.
[3] "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Tesis Aislada, P. XLIX/2008, *Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, registro digital: 169493.

- Respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas, en condiciones de igualdad. Es decir, atender a la relevancia de las reglas de integración y *quórum*.

- Aplicar correctamente las reglas de votación establecidas.

- La deliberación y los debates deben ser públicos.[4]

Así, a partir de los estándares descritos, he sostenido en diversas ocasiones que las irregularidades detectadas en una fase preparatoria de carácter técnico dentro del proceso legislativo no conllevan necesariamente un efecto invalidante.[5]

Lo anterior toda vez que las irregularidades ocurridas durante la presentación de la iniciativa, la publicación en la respetiva gaceta parlamentaria, la dispensa de determinados trámites por urgencia o la dictaminación no trascienden a la deliberación parlamentaria. Por ello, siempre debe realizarse un estudio integral del procedimiento legislativo que permita comprobar si, en efecto, existió o no la suficiente deliberación democrática; y, en caso de que se respeten los estándares democráticos mencionados párrafos arriba, puede sostenerse que las violaciones procedimentales no tienen como consecuencia la invalidez de cierta norma.

ii. Análisis del caso concreto

En la sentencia se estudian las siguientes violaciones al procedimiento legislativo:

[4] "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Tesis Aislada P. L/2008, *Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2008, Tomo página 717, registro digital: 169437.

[5] *Cfr.* Sentencia recaída en la controversia constitucional 35/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 15 de noviembre de 2022; sentencia recaída en la controversia constitucional 204/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de agosto de 2022; sentencia recaída en la controversia constitucional 316/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 15 de agosto de 2022; sentencia recaída en la controversia constitucional 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 10 de octubre de 2022; sentencia recaída en la controversia constitucional 94/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 8 de junio de 2023; y sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 8 de mayo de 2023.

- La convocatoria a la sesión extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales no se realizó con una hora de anticipación, como lo exige el artículo 30, numeral 2, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (en adelante Reglamento).[6]

- Se convocó simultáneamente a sesión extraordinaria y a sesión de la Asamblea, en contravención del artículo 28, numeral 3, del Reglamento.[7]

- El dictamen no se circuló a los integrantes de la Comisión.

- Hubo premura en el desarrollo del proceso legislativo.

- La dispensa de los trámites legislativos no se motivó ni fue aprobada por votación unánime.

Desde mi óptica, solo la primera de esas irregularidades se actualiza y, no obstante, dicha cuestión por sí misma no tiene el potencial para declarar la invalidez del decreto impugnado; pues como explicaré enseguida, no afectó la deliberación parlamentaria.

En efecto, la convocatoria a la sesión extraordinaria de la Comisión no se hizo con la anticipación exigida por la norma, pues se citó a las diez horas con cuarenta y dos minutos del once de mayo de dos mil veintitrés para realizar la sesión a las once horas con treinta minutos del mismo día, la cual comenzó materialmente hasta las doce horas con siete minutos. En ese sentido, entre la citación y la hora de inicio de la sesión solo transcurrieron cuarenta y ocho minutos, por lo cual, como se afirma en el proyecto, se contravino la formalidad que establece la normatividad aplicable.

Sin embargo, considero que dicha irregularidad no afectó de forma determinante la deliberación parlamentaria, pues de las constancias del expediente se

[6] "Artículo 30.
"…
"2. Las sesiones extraordinarias de comisión deben citarse cuando menos con una hora de anticipación a su inicio."
[7] "Artículo 28.
"…
"3. Las comisiones no pueden sesionar al mismo tiempo que la Asamblea."

advierte que se garantizó la participación de todas las fuerzas políticas, se respetaron las reglas de votación y se le dio publicidad respectiva.

La primera de esas cuestiones –que se garantizó la participación– se desprende de la página 3 de la propia demanda del partido promovente, en la cual se refiere que el representante del grupo parlamentario, quien también es vocal de la Comisión, fue debidamente citado y tuvo conocimiento de que se iba a desarrollar la sesión, es decir, se dieron las condiciones para la participación de todas las personas legisladoras. Además, del video de la sesión de la Comisión también se advierte que el dictamen que iba a ser votado fue dado a conocer previamente a sus integrantes.[8]

El respeto a las reglas de votación se evidencia con la videograbación de la sesión de la Comisión, pues el dictamen sometido a consideración de las personas legisladoras fue aprobado por cuatro de los siete integrantes de la referida comisión, es decir, por unanimidad de quienes estaban presentes en ese momento.[9]

Por último, respecto a publicidad, esta se advierte en la videograbación de la sesión que corresponde a la transmisión por la plataforma de *YouTube*, por lo cual la deliberación también fue de dominio público, aunado a que de la misma plataforma se advierte que también es compartida virtualmente por otros medios, como redes sociales.[10]

Ahora bien, respecto al resto de irregularidades aducidas, como adelanté, estimo que no se actualizaron. En primer lugar, considero que la prohibición literal establecida en el artículo 28, numeral 3, del Reglamento, consistente en que no es posible sesionar de forma simultánea en las comisiones y la Asamblea, atiende a un criterio material y no formal.

Sobre esa base, de las constancias del expediente se advierte que la sesión de la Comisión se desarrolló entre las doce horas con siete minutos y las doce horas con diez minutos del once de mayo de dos mil veintitrés, en tanto que la

[8] Cfr. Video de la sesión, alojado en el Canal Parlamentario de Jalisco dentro de la plataforma de *YouTube*, disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=mj_ecukhEAY*
[9] *Ibidem*.
[10] *Ibidem*.

sesión de la Asamblea se realizó entre las doce horas con cuarenta y siete minutos y las quince horas con cuarenta y cinco minutos.

En ese sentido, con independencia de la hora a la que fueron convocadas, en ningún momento las sesiones referidas se llevaron a cabo de forma simultánea, por lo cual no se contravino la prohibición establecida en el artículo 28, numeral 3, del Reglamento.

En relación con la cuestión relativa a que el dictamen no fue circulado a los integrantes de la Comisión, estimo que tampoco se actualiza dicha irregularidad, pues lo relevante es que estos hayan conocido lo que iban a votar y del video y audio de la sesión respectiva se advierte que el dictamen sí fue hecho de su conocimiento, ya que se dio cuenta de ello antes de discutir y votar ese punto, sin que se advierta del video alguna afirmación de las personas legisladoras en un sentido diverso.[11]

Por otro lado, respecto a la supuesta premura en el desarrollo del proceso legislativo que –se dice– afectó la deliberación parlamentaria, considero que tampoco se actualiza dicha irregularidad porque mediante el decreto impugnado, se reformaron seis artículos del Código Electoral del Estado de Jalisco referentes a los plazos del proceso electoral, que tanto en la Comisión como en la Asamblea hubo la posibilidad de que las minorías y las mayorías parlamentarias se posicionaran sobre el asunto y lo discutieran, como se advierte de las constancias que integran el expediente.

Finalmente, estimo que tampoco se actualiza una irregularidad por falta de motivación para la dispensa de los trámites legislativos por urgencia, ya que la legislación aplicable no exige una motivación determinada para ello y, por ende, no era exigible.

Por las razones expuestas, voté en contra de declarar la invalidez del Decreto impugnado y, por ende, también de los efectos, por lo cual formulo el presente voto particular.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[11] *Ibidem*. Ver minuto 3 del video de la sesión.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTARLOS DE UNA FORMA ESPECÍFICA, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (ARTÍCULOS 12, NUMERAL 1, Y 282, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

III. DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA "B" PARA LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESTE PRINCIPIO, QUE SE INTEGRA CON CANDIDATURAS NO VENCEDORAS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, NO VULNERA EL DERECHO AL VOTO PASIVO (ARTÍCULOS 12, NUMERAL 1, Y 282, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

IV. DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA "B" PARA LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESTE PRINCIPIO, QUE SE INTEGRA CON CANDIDATURAS NO VENCEDORAS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA, LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD (ARTÍCULOS 12, NUMERAL 1, Y 282, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

V. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES GARANTIZAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS PARA TODOS LOS CARGOS DE

ELECCIÓN POPULAR, LOS NOMBRAMIENTOS DE LAS SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO Y LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIRLAS AL DISEÑO FEDERAL, SIEMPRE QUE SE OBSERVEN LOS FINES PREVISTOS EN LAS CITADAS NORMAS (ARTÍCULO 3, NUMERAL 1, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

VI. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE DEFINE ESTE PRINCIPIO Y OMITE GARANTIZARLO EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES ELECTORALES, VULNERA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, NUMERAL 1, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

VII. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE DEFINE ESTE PRINCIPIO Y OMITE GARANTIZARLO EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES ELECTORALES, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD, EN SU VERTIENTE DE NO REGRESIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, NUMERAL 1, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

VIII. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. INEXISTENCIA DE UN DEBER CONSTITUCIONAL DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECER UN RÉGIMEN DE ALTERNANCIA ENTRE GÉNEROS POR PERIODO ELECTIVO PARA LAS GUBERNATURAS DE LOS ESTADOS (ARTÍCULO 29, NUMERAL 1, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

IX. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LA DISPOSICIÓN LOCAL QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE POSTULAR A UNA MUJER A LA SINDICATURA DE UN MUNICIPIO, CUANDO LA POSTULACIÓN A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL

TAMBIÉN SEA DE UNA MUJER, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO VERTICAL [ARTÍCULO 184, NUMERAL 6, INCISO A), FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO].

X. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. LAS DISPOSICIONES LOCALES QUE PREVÉN TRES BLOQUES DE COMPETITIVIDAD ENCABEZADOS, AL MENOS UNO, POR FÓRMULA DE MUJERES PARA EVITAR QUE A ALGUNO DE LOS GÉNEROS LE SEAN ASIGNADOS EXCLUSIVAMENTE AQUELLOS DISTRITOS EN LOS QUE SE HAYAN OBTENIDO LOS PORCENTAJES DE VOTACIÓN MÁS BAJOS EN EL PROCESO ELECTORAL ANTERIOR, EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES LOCALES, SALVAGUARDAN LA PARIDAD ENTRE GÉNEROS TRANSVERSAL [ARTÍCULO 184, NUMERAL 6, INCISOS B), PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIÓN I, Y F), PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO].

XI. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LA DISPOSICIÓN LOCAL QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE QUE LAS PRESIDENCIAS MUNICIPALES, SINDICATURAS Y REGIDURÍAS SE SEPAREN DE SU CARGO HASTA UN DÍA ANTES DEL INICIO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y HASTA LA ENTREGA, EN SU CASO, DE LA CONSTANCIA DE MAYORÍA, NO DEBE ENTENDERSE COMO UNA OBLIGACIÓN O PROHIBICIÓN DE CONTINUAR CON ESE CARGO (ARTÍCULO 10, NUMERAL 4, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

XII. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LA OPCIÓN DE QUE LAS PRESIDENCIAS MUNICIPALES, SINDICATURAS Y REGIDURÍAS, SE SEPAREN O NO DE SU CARGO, PUES EL CONSTITUYENTE NO DETERMINÓ OBLIGACIÓN ALGUNA PARA SEPARASE DEL CARGO DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LAS QUE PRETENDAN OBTENER UNA ELECCIÓN CONSECUTIVA, POR LO QUE NO EXISTE IMPEDIMENTO A NIVEL CONSTITUCIONAL PARA CONTINUAR

EN LA FUNCIÓN MIENTRAS DESARROLLAN PROSELITISMO POLÍTICO (ARTÍCULO 10, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

XIII. CULTO PÚBLICO, IGLESIAS Y AGRUPACIONES RELIGIOSAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA LEGISLAR EN LA MATERIA, ESPECÍFICAMENTE PARA DETERMINAR LA ANTICIPACIÓN Y LA FORMA PARA QUE LAS PERSONAS QUE FUNGIERON COMO MINISTROS DE CULTO PUEDAN PARTICIPAR EN UNA ELECCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, NUMERAL 5, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

XIV. CULTO PÚBLICO, IGLESIAS Y AGRUPACIONES RELIGIOSAS. LA NORMA LOCAL QUE PREVÉ LA RENUNCIA FORMAL, MATERIAL Y DEFINITIVA DE LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO CUANDO MENOS CON CINCO AÑOS DE ANTELACIÓN AL DÍA EN QUE SE CELEBRE LA ELECCIÓN A LA QUE ASPIREN, INVADE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, NUMERAL 5, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

XV. CANDIDATURAS COMUNES. LA DISPOSICIÓN LOCAL QUE EXIGE QUE EN LA SOLICITUD DE REGISTRO SE CONTENGAN, ENTRE OTROS DATOS DEL CONVENIO RESPECTIVO, LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP) DE LAS PERSONAS QUE SE POSTULEN, NO VULNERA EL DERECHO AL VOTO PASIVO (ARTÍCULOS 32 BIS, NUMERAL 3, FRACCIÓN III, Y 187, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DEL ARTÍCULO 3, NUMERAL 1, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EN NOMBRAMIENTOS DE CARGOS POR DESIGNACIÓN", DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO, PREVIO A SU REFORMA Y DEROGACIÓN MEDIANTE EL DECRETO IMPUGNADO).

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, NUMERAL 1, FRACCIÓN XV, Y 10, NUMERAL 5, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE DURANGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 187/2023 Y SU ACUMULADA 188/2023. PARTIDO DEL TRABAJO Y MORENA. 16 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	23
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 3, numeral 1, fracción XV; 10, numerales 4, primer párrafo, y 5; 12, numeral 1; 29, numeral 1, fracción XIV; 32 Bis, numeral 3, fracción III; 184, numeral 6, inciso a), fracción III, inciso b), primer y segundo párrafos, fracción I, y el inciso f), primer y segundo párrafos, fracción I; 282, numeral 2; y 187, fracción VI, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.	24
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos.	26
IV.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad y su acumulada fue promovida por parte legitimada para ello.	36
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se advierte el planteamiento de alguna causa de improcedencia, ni tampoco que se actualice de oficio.	31
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se precisan los temas a analizarse derivados de los conceptos de invalidez y artículos controvertidos por los partidos políticos accionantes.	31

VI.1.	**ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (ELABORACIÓN DE LA LISTA B)**	El concepto de invalidez es **infundado,** ya que la conformación de la Lista B para la asignación de curules por el principio de representación proporcional no se viola el derecho al voto en ninguna de sus vertientes, en tanto que los ciudadanos votan por los candidatos de mayoría relativa (quince diputados electos por este principio, mediante el sistema de distritos electorales uninominales), y en el momento en que se hace la asignación de diputaciones a quienes hayan obtenido el mayor número de sufragios, termina la elección por ese principio; por lo que la Lista B sí es propia del sistema de representación proporcional.	33
VI.2.	**IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO**		43
A	**Parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad de género en materia electoral**		43
B	**Análisis de los conceptos de invalidez formulados por el partido político MORENA**		54
VI.2.	**TEMA 1. Eliminación de los *nombramientos de cargos por designación* en el concepto de paridad de género**	Los argumentos hechos valer son **fundados,** pues la definición de paridad de género omite garantizar el principio de igualdad sustantiva en nombramientos de cargos por designación y, con ello, el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de paridad, afectando así a la integración de los organismos administrativos y jurisdiccionales del Estado encargados de organizar elecciones y garantizar la legalidad de los procedimientos electorales; máxime que el Legislador de Durango ya había implementado una definición para fortalecer la igualdad sustantiva en cargos por designación.	54
VI.2.	**TEMA 2. Alternancia de género por periodo electivo en la gubernatura del Estado**	Los conceptos de invalidez son **infundados,** ya que no hay disposición constitucional expresa que obligue a los Congresos locales a legislar la postu-	59

		lación de candidaturas para acceder al cargo unipersonal de gobernadora o gobernador de las entidades federativas; como tampoco lo hay para el Congreso de la Unión a nivel federal para acceder al cargo unipersonal de Presidente de la República; siendo que las Legislaturas locales tienen libertad de configuración en el ámbito de competencias residuales para realizar las adecuaciones a su legislación interna, existiendo un mandato de rango constitucional amplio de cumplimentar el principio de paridad de género.	
VI.2.	**TEMA 3. Derecho a contender por la primera regiduría**	Los conceptos de invalidez son **infundados,** toda vez que la posibilidad de postular a una mujer a la sindicatura del municipio cuando la postulación a la presidencia municipal también lo sea una mujer, no vulnera el principio de paridad de género vertical, pues es potestativo para los partidos, las coaliciones o las candidaturas comunes, el postular a mujeres en los cargos a la presidencia municipal dependiendo de sus estrategias internas; lo que maximiza dicho principio. Luego, en la postulación de regidurías, se prevé el modelo de alternancia de género, señalándose que la primera regiduría será para un hombre y la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones, siendo el número de regidurías en todos los Municipios del Estado, impar.	68
VI.2.	**TEMA 4. Bloques de competitividad**	Los argumentos son **infundados,** toda vez que el accionante realiza una lectura parcial del artículo controvertido, dado que si bien al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres, lo cierto es que esto no conlleva a que ese bloque sea el tercero, pues se prevé que en ningún caso los partidos políticos podrán postular candidaturas de mujeres para presidencias municipa-	78

		les o a diputación, en los dos últimos municipios o distritos del último bloque, respectivamente; máxime que, también, expresamente se señala que dichos institutos políticos deberán asegurar la integración paritaria en cada bloque.	
VI.3.	**REQUISITO DE ELEGIBILIDAD CONSISTENTE EN LA SEPARACIÓN DEL CARGO PARA REELECCIÓN DE PRESIDENTES MUNICIPALES, SÍNDICOS Y REGIDORES, ASÍ COMO DEL MINISTERIO PARA MINISTROS DE CULTO**		91
VI.3.	**Tema 1. Requisito de elegibilidad para reelección de presidentes municipales, síndicos y regidores**	Es **infundado** el planteamiento, pues la separación del cargo para casos en que los presidentes municipales, síndicos y regidores busquen una elección consecutiva, es optativo. El vocablo "*podrá*" debe interpretarse en su literalidad, esto es, como una mera posibilidad que tienen las personas titulares de las presidencias municipales, sindicaturas y regidurías de elegir separarse o no del encargo en el caso de optar por competir en una elección consecutiva.	91
VI.3.	**Tema 2. Requisitos de elegibilidad para ministros de culto**	El argumento es **fundado,** ya que el Congreso de Durango no tiene competencia para regular los requisitos de elegibilidad de los ministros de culto, pues ya se encuentran regulados en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal. De la lectura literal del referido artículo 130, es claro que el Constituyente Permanente reservó en exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en la materia de culto público, iglesias y asociaciones religiosas, y más específicamente para determinar la anticipación y la forma para que las personas que fungieron como ministros de culto puedan participar en una elección.	94

VI.4.	**REQUISITO DE CONTAR CON LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP) PARA PODER SER CANDIDATO**	Los conceptos de invalidez son **infundados,** en atención a que la CURP es un documento de identificación individual que radica en una clave alfanumérica irrepetible que consta de dieciocho caracteres, la cual resulta una condición meramente formal que facilita la tramitación de las solicitudes de registro de candidatos comunes para las elecciones que se celebren en la entidad federativa, por lo que es idónea para la identificación de los candidatos sin que se trate de un requisito excesivo, ya que la legislación únicamente obliga proporcionar entre otros requisitos dicha clave, siendo que no se advierte que eventualmente pudiera incidir en el derecho humano de la ciudadanía a ser votada.	98
VII.	**EFECTOS**	Se declara la invalidez de la eliminación de la porción normativa *"y en nombramientos de cargos por designación;"*, en el artículo 3, numeral 1, fracción XV; así como del numeral 5 del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.	104
	Reviviscencia	Se ordena la reviviscencia de la porción normativa *"y en nombramientos de cargos por designación;"*, frase inserta en la fracción XIII del referido artículo, previo a la reforma impugnada; por lo que, para no afectar el orden de las fracciones correspondientes y a fin de que se cuente con una normativa completa, dicha reviviscencia se ordena para la fracción XV, a efecto de su aplicación en el proceso electoral 2023-2024, que iniciará el 01 de noviembre del año en curso, o bien hasta que el Poder Legislativo del Estado reincorpore esta porción normativa.	105

	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Durango.	106
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 10, numeral 4, párrafo primero, 12, numeral 1, 29, numeral 1, fracción XIV, 32 BIS, numeral 3, fracción III, en su porción normativa "CURP", 184, numeral 6, incisos a), fracción III, b), párrafos primero y segundo, fracción I, y f), párrafos primero y segundo, fracción I, 187, fracción VI, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, reformados y adicionados mediante el DECRETO No. 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión. TERCERO.—Se declara la **invalidez** de la eliminación de la porción normativa 'y en nombramientos de cargos por designación' del artículo 3, numeral 1, fracción XV, dando lugar a la **reviviscencia** de dicha frase en la fracción de referencia; así como la del artículo 10, numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, reformados y adicionados mediante el DECRETO No. 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango, por las razones señaladas en los apartados VI y VII de esta sentencia.	106

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

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 187/2023 y su acumulada 188/2023, promovidas por el Partido del Trabajo y por el Partido Político Morena, respectivamente, en contra del *Decreto No. 407 mediante el cual se aprueban diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango*, publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de las acciones. Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por el Partido del Trabajo y por el partido político MORENA en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de agosto de dos mil veintitrés y recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el treinta y uno siguiente.

2. El primer escrito inicial fue promovido por (1) Alberto Anaya Gutiérrez, (2) Alejandro González Yáñez, (3) Pedro Vázquez González, (4) Reginaldo Sandoval Flores, (5) Oscar González Yáñez, (6) Francisco Amadeo Espinosa Ramos, (7) Magdalena del Socorro Núñez Monreal, (8) María de Jesús Páez Güereca, (9) Geovana del Carmen Bañuelos de la Torre, (10) María del Consuelo Estrada Plata, (11) Sonia Catalina Álvarez y (12) Mary Carmen Bernal Martínez, quienes se ostentaron como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo; y el segundo escrito por Mario Martín Delgado Carrillo quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido

político MORENA. Ambos solicitando la invalidez de las normas que más adelante se indican, emitidas y promulgadas por las autoridades señaladas a continuación.

• PARTIDO DEL TRABAJO

A. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

"Con fecha 31 de julio de 2023, se publica en el Periódico Oficial del Estado de Durango número 15 EXT, registrado con el Tomo CCXXXVIII, por el Poder Ejecutivo, el decreto No. 407 mediante el cual se aprueban diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango".

• PARTIDO POLÍTICO MORENA

A. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

"Lo constituye el Decreto 407 QUE CONTIENE REFORMAS, ADICIONES Y DEROGACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO. De los que, en el caso, se impugnan los artículos 3 numeral 1 fracción XV; 10 numerales 4 primer párrafo y numeral 5; 29, numeral 1, fracción XIV, 32 BIS, numeral 3, fracción III, 184, numeral 6, inciso a), fracción III; b) primer y segundo párrafos, fracción I, inciso f) primer y segundo párrafos, fracción I; y 187 fracción VI de la Ley de Instituciones Y(sic) Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, y cuya inconstitucionalidad se plantea en el apartado de conceptos de invalidez."

B. ÓRGANO LEGISLATIVO QUE EMITIÓ Y EJECUTIVO QUE PROMULGÓ LAS NORMAS IMPUGNADAS:

I. Poder Legislativo el Estado de Durango.

II. Poder Ejecutivo del Estado de Durango.

3. Artículos constitucionales señalados como violados:

Promovente	Preceptos constitucionales señalados como violados
Partido del Trabajo	Artículos 16, 41 fracción I y II inciso a), 116, fracción II, inciso g); y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Partido Político MORENA	Artículos 1, 2, 14, 16, 24, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 124, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2, 23, 24, 27 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

4. Conceptos de invalidez. En sus escritos iniciales, el Partido del Trabajo y el partido político Morena expusieron los siguientes conceptos de invalidez:

Partido del Trabajo

- **Primero.** Señala que los artículos 12, numeral 1, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, contradicen los fines del sistema de elección por el principio de representación proporcional, trastocando las bases establecidas en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que, además, atentan contra el principio de seguridad jurídica y el de certeza en materia electoral.

- De esta forma, expone que para otorgar diputaciones por la Lista B, no debe perderse de vista que el votante lo hace con la intención de elegir a un representante por el principio de mayoría relativa, es decir, que el voto se dirige a una persona específica; siendo que los numerales impugnados vulneran el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, ya que dicha Lista B atiende a candidaturas que no obtuvieron el triunfo pero que compitieron en un sistema de mayoría relativa, por lo que no debe calificarse tal lista como propia del sistema de representación proporcional.

- Así, sostiene que la Lista B introduce parámetros que se alejan de la asignación natural por representación proporcional, creando categorías que dan más

peso a aquellas candidaturas que no fueron electas por el pueblo que a la votación mayoritaria, lo que impide asegurar la decisión de quien vota, pues se debe respetar el sentido de cada sufragio y que éste se vea reflejado en la integración del Congreso local.

- En esa línea, indica que la integración de la Lista B viola la voluntad popular y se constituye sobre bases contradictorias que vulneran los principios de certeza y legalidad, ya que queda conformada luego de que se llevó a cabo la elección por voto y que ésta es declarada válida en cada distrito electoral uninominal, intercalándose fórmulas de diputaciones registradas por el principio de mayoría relativa tomando los porcentajes de cada candidato que no obtuvo el triunfo en su distrito, por lo que las demás candidaturas de la lista no tienen su lugar en la lista de representación proporcional, debido al porcentaje obtenido en las urnas de entre las candidaturas perdedoras.

- Aunado a ello, destaca que resulta incongruente que se premie al porcentaje más alto de todas las candidaturas perdedoras para encabezar la lista de los segundos lugares de mayoría relativa y, en seguida, desde el número dos en adelante, esté el determinado por el segundo lugar por el porcentaje de votación, generando disparidades entre porcentajes que no corresponden con el lugar que les corresponde en la lista de representación proporcional.

- Además, refiere que no se modificaron las bases de la integración de la lista de representación proporcional contempladas en el artículo 66 de la Constitución del Estado de Durango, sino que se adiciona un párrafo al sistema establecido por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, siendo que de los numerales controvertidos se advierte que el sistema de integración de la lista definitiva de candidaturas a diputaciones locales de representación proporcional que deberá registrar cada partido político deriva de la integración a través de intercalar dos lista preliminares, denominadas A y B, las cuales tienen un sistema de integración diverso y naturaleza distinta, que no están recogidos en la Constitución local.

- **Segundo.** Señala que los mencionados artículos 12, numeral 1, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, son contradictorios de los principios de representación proporcional

y de supremacía constitucional, previstos en los artículos 116, fracción II, y 133 de la Constitución General, toda vez que la implementación de una segunda lista de segundos lugares de mayoría relativa, no se encuentra contemplada por el numeral 66 de la Constitución de la entidad, por lo que dichas reformas se apartan de la libertad de configuración en materia de representación proporcional, al situarse en contravención a la propia norma general local e incorporar una figura ajena al principio acogido por dicha Constitución local, pues se conforman las lista votadas que deberían presentar los partidos políticos para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Partido político Morena

- **Primero.** Refiere que el artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, que señala qué se entiende por paridad de género, omite garantizar el principio de igualdad sustantiva en los cargos por designación, como elemento característico de la definición, lo cual se encontraba contemplado en dicha ley antes de la reforma impugnada, por lo que se vulnera el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos humanos, así como el derecho de participación política de la ciudadanía de acceder a cargos públicos en condiciones de paridad, discrepando, además, con el artículo 3, numeral 1, inciso d ter), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- De esta forma, indica que la definición legal contemplada en la fracción impugnada, al eliminar la garantía de la asignación del cincuenta por ciento mujeres y cincuenta por ciento hombres en nombramientos por designación, lesiona el principio de paridad de género, previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, pues la renuencia del legislador local a reconocerlo cabalmente desde el glosario de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, pone en riesgo su debida aplicación, dado que solamente se refiere a la asignación paritaria de las candidaturas a cargos de elección popular, y ya no a la asignación bajo ese mismo principio en el caso de los nombramientos de cargos por designación, lo que deriva en falta de certeza y seguridad jurídica; máxime que el Congreso local no dio las razones por las cuales arribó a modificar la fracción controvertida.

- Aunado a lo anterior, manifiesta que cuando una definición ya se encuentra prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y también en la ley electoral local, ésta es inconstitucional porque carece de competencia el legislador local para regular un mismo principio constitucional, como el de paridad de género, el cual no puede entenderse o aplicarse de una manera distinta o excluyente, aun cuando se diga que es para los efectos de cada ley.

- Así, señala que si bien las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para generar su propio marco jurídico, lo cierto es que tal atribución no llega al extremo de contradecir lo previsto por una ley general en términos de lo mandatado por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; máxime que el Alto Tribunal ha reconocido que la validez de las leyes locales sí se encuentra sujeta a lo previsto en una ley general, e incluso si aquéllas no se apegan a lo previsto en ese tipo de leyes, resultan inconstitucionales, como deriva de las tesis P./J. 143/2001, P./J. 145/2001 y P./J. 150/2001, de rubros: "EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", "EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD DE IMPARTIR LA EDUCACIÓN PREESCOLAR Y MEDIA SUPERIOR, NO CONTRAVIENE LA DISTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL EDUCATIVA ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN." y "EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 135 Y 137 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL INVADEN LA FACULTAD DE REGULAR EL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITOS, REVALIDACIONES Y EQUIVALENCIAS DE ESTUDIOS, QUE CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL."

- Asociado a ello, sostiene que se incumple por deficiente regulación, el mandato previsto en los artículos Tercero Transitorio, párrafo segundo, y Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Federal en materia de paridad de género, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve.

- **Segundo.** Argumenta que el artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, contiene

una deficiente regulación del principio de paridad de género o una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatoria, ya que excluye la vertiente de alternancia de género por periodo electivo en la Gubernatura de la entidad, vulnerando los artículos Tercero y Cuarto Transitorios del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Federal en materia de paridad de género, publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, así como los principios rectores de certeza, legalidad y objetividad electorales, y las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

- Así, expresa que el Congreso local ejerció su competencia obligatoria, sin embargo la misma la realizó deficientemente y en contravención al artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Norma Fundamental, pues no atendió en su integridad al mandato del Constituyente Permanente previsto en dicho Decreto, al omitir regular el principio de paridad entre géneros para la elección de Gobernador del Estado, teniendo en cuenta la concepción de paridad de género prevista en el artículo 3, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad.

- En esa línea, estima que al ser el cargo de Gobernador de carácter unipersonal y sexenal, la forma adecuada de garantizar la paridad de género entre mujeres y hombres, es bajo un enfoque de alternancia de género por período electivo cada seis años; siendo que en el caso de Durango, el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor del invocado Decreto, fue 2021-2022, en el que se eligió a un hombre como Gobernador, pero no se ha garantizado dicha alternancia para los sucesivos procesos comiciales en que se renueve dicho cargo, vulnerando así el artículo 41, base I, constitucional.

- Que ello también es infractor del numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal, que garantiza a cada ciudadano el poder ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, incluida la de Gobernatura de cada Estado; en razón de que la expresión "*todos los cargos*" que emplea el texto constitucional para referirse a aquellos para los que "*en condiciones de paridad*" puede ser votado un ciudadano, incluye a las candidaturas a Gobernador, pues de no haber sido así, el Constituyente Permanente lo habría exceptuado.

- Por otra parte, dice que dicha omisión se encuentra estrechamente relacionada con la resolución de cinco de junio de dos mil veintitrés, recaída al Incidente oficioso de cumplimiento de sentencia, relativo al expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados, en la cual, la Sala Superior del Tribunal Electoral, en el punto 3.2.10., estimó incumplido el principio de paridad de género en la elección de la Gubernatura del Estado de Durango, y en el punto 3.4., relativo a los efectos de tal resolución, así como en su resolutivo cuarto, entre otras cosas, ordenó al Congreso local emitir la regulación atinente a fin de garantizar la postulación paritaria de candidaturas a la gubernatura.

- **Tercero.** Sostiene que el artículo 184, numeral 6, inciso a), fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, pone en manos de los partidos políticos el decidir en qué municipios con pocas posibilidades de triunfo, optan por el supuesto previsto, favoreciendo en realidad a los hombres en la postulación de las primeras regidurías que contienden y se asignan bajo el principio de representación proporcional con prelación sobre el género mujer, que irán en las segundas candidaturas y en las demás regidurías pares, lo que vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, con posibilidad de alteración del principio de representación proporcional.

- En ese contexto, señala que en el supuesto de postular para la sindicatura a una mujer en la planilla encabezada por otra mujer candidata a la presidencia municipal, será para un hombre la primera regiduría asignable en esa planilla en la elección por el principio de representación proporcional, lo cual incumple el principio de paridad vertical, siendo que el texto anterior sí lo respetaba, dado que la postulación para la sindicatura debía ser para un hombre, y la primera regiduría para una mujer, alternando sucesivamente el orden de las demás candidaturas a regidurías.

- En contraste, indica que si bien el texto vigente permite a los partidos políticos duplicar el género femenino en el binomio de las candidaturas a la presidencia municipal y a la sindicatura que participan en la elección por el principio de mayoría relativa, lo cierto es que no es lo más favorable para las mujeres, a quienes se les priva del derecho a contender por la primera regiduría que contiende por el principio de representación proporcional; siendo que eso no sucede a la inversa, como rige la fracción II (no modificada) del mismo inciso, esto es,

prevé que si por la presidencia municipal contiende un hombre, la candidatura para la sindicatura deberá ser para una mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente; de lo que se advierte que tampoco permite la posibilidad de que una mujer sea candidata a la primera regiduría.

- Así, estima que en ninguno de los supuestos contemplados se da la posibilidad para que alguna mujer pueda acceder al cargo de primera regiduría; máxime que cuando una mujer contiende por la presidencia municipal, si bien se contempla la posibilidad de que otra mujer acceda a la sindicatura, lo cierto es que esto únicamente resulta de carácter potestativo, por lo que se corre el riesgo de que tanto la sindicatura como la primera regiduría sean para un hombre, sin que en el caso contrario de que un hombre contienda por la presidencia municipal, se pueda dar el supuesto en que una mujer pueda contender tanto para la sindicatura como a la primera regiduría, lo que perpetúa un estado de desigualdad de la mujer frente al hombre.

- También, señala que ello puede beneficiar más al género hombre, si los partidos políticos, por estrategia, optan por postular sólo a hombres en las candidaturas a la primera regiduría en municipios eventualmente perdedores, excluyendo de esa posibilidad a las mujeres, a cambio de que éstas puedan ser candidatas a sindicaturas cuando haya pocas posibilidades de acceso a dicho cargo de elección mayoritaria; lo cual altera el principio paritario cincuenta por ciento mujeres y cincuenta por ciento hombres en el acceso por el principio de representación proporcional en primeras regidurías.

- De ahí, colige que sólo debería admitirse el mismo género mujer en candidaturas a sindicaturas de planillas, en las que también contienda una mujer para presidenta municipal, en los municipios estadísticamente con mayores posibilidades de triunfo de cada partido político.

- Aunado, expresa que del contenido de los artículos 115, bases I y VIII, de la Constitución Federal, 147, párrafo primero, de la Constitución de Durango, 19, numeral 1, 109, numeral 1, fracción VIII, y 267, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, se constata que la postulación de un mayor número de hombres en las regidurías partiendo de la primera y

continuando en la tercera, la quinta y las demás que correspondan, revela que, en caso de asignarse a un partido político un número impar de regidores será siempre mayor el número de hombres que accedan al Cabildo, vía regidurías, lo que vulnera los preceptos 35, fracción II, y 41, base I, de la Norma Fundamental, e incluso se incurre en vulneración a la prohibición de discriminación por motivos de género, conculcando el mandato del artículo 1, último párrafo, de la Constitución General.

- **Cuarto.** Enuncia que el artículo 184, numeral 6, inciso b), párrafos primero y segundo, fracción I, y el inciso f), párrafos primero y segundo, fracción I, en las porciones normativas que señalan, respectivamente, "*I. Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres*", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, carece de un enfoque de alternancia de género por período electivo y, por ello, deviene incongruente, porque si la finalidad de que el Instituto determine, en cada caso, tres bloques de competitividad, consiste en evitar que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios o distritos en los que los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, esto no queda garantizado si sólo sujeta a dichos partidos a que una fórmula de mujeres encabece al menos un bloque de competitividad, pues bajo un principio de autodeterminación y autoorganización, los partidos podrán cumplir esa regla postulando a una fórmula de mujeres como cabeza del tercer bloque, a la vez que el primer y el segundo bloques son encabezados por fórmulas de hombres.

- De esta forma, refiere que las porciones normativas "*I. Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres*", vulneran el principio de paridad de género en su enfoque transversal, al carecer tal regulación de un enfoque de alternancia de género por período electivo, siendo procedente hacer una interpretación conforme de manera que se entienda que, al menos un bloque deba ser encabezado por fórmula de género distinto y de manera alternada en cada proceso electoral, de manera que, incluso, los otros dos bloques alternen también el género de las fórmulas que los encabecen, según corresponda a cada proceso comicial; solución que es posible extraerla del contenido de los artículos 53, párrafo segundo, y 56, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

- Concluye que si no es posible dicha interpretación, debe declararse su invalidez, ya que si bien se advierte que las mujeres pueden encabezar más de

un bloque de competitividad, lo cierto es que por la manera en que se redactan las porciones normativas impugnadas, el legislador implícitamente admite que los partidos políticos releguen a solo una fórmula de mujeres como cabeza de bloque de competitividad, sin importar que, eventualmente, sea el tercero de ellos donde existan menos posibilidades de triunfo para el partido postulante, habida cuenta que tal regulación permite que el género masculino encabece dos bloques, que pueden ser los de mayores posibilidades de triunfo, pues no hay restricción en ese sentido.

- **Quinto.** Sostiene que el artículo 10, numeral 4, primer párrafo, en la porción normativa que indica "*hasta un día antes del inicio de las campañas electorales y hasta la entrega, en su caso, de la constancia de mayoría*", y numeral 5, en la porción normativa que señala "*además de cumplir con los requisitos establecidos en el párrafo anterior*", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, son inconstitucionales.

- Respecto del artículo 10, numeral 4, primer párrafo, en la porción normativa que indica "*hasta un día antes del inicio de las campañas electorales y hasta la entrega, en su caso, de la constancia de mayoría*", expone que viola el principio de igualdad y no discriminación, frente al derecho de no separarse del cargo que, en contraste, tiene los diputados cuando aspiren a su reelección, en términos de dicho artículo, numeral 3.

- En esa línea, indica que si la Constitución y la ley electoral estatal establecen la elección consecutiva para el mismo cargo de ediles, ello implica el deber de respetar la continuidad de su ejercicio, teniendo en cuenta que tanto en la elección como en la reelección de los integrantes de los ayuntamientos son votados para ejercer el cargo por períodos completos de tres años cada uno.

- Que si bien ese criterio se respeta en el caso de las diputaciones que se reelijan, no se garantiza en el caso de los integrantes de los ayuntamientos, a quienes solo les da opción de separarse hasta un día antes del inicio de las campañas electorales, configurando tal regla un acto discriminatorio prohibido por el artículo 1 constitucional; sin perjuicio de que se pueda realizar una interpretación conforme en el sentido de que "podrán" separarse de tal cargo, sin

que pueda ser obligatorio hacerlo para cumplir un requisito de elegibilidad que, de incumplirse, traería la negativa o cancelación del registro de la candidatura de quien intenta su reelección.

- Así, afirma que la sola circunstancia de que se vean impedidos a separarse del cargo en cualquier segmento de ese período de tiempo, implica interrumpir el mandato popular que a tales ediles les fue conferido mediante el voto popular, atentando contra los derechos del electorado, ya que se puede entender el enunciado normativo controvertido en el sentido de que los presidentes municipales, síndicos o regidores que aspiren a su elección consecutiva sólo pueden separarse del cargo hasta el día anterior al inicio de las campañas, con la posibilidad de negativa de registro en caso de no hacerlo.

- Luego, por lo que hace al artículo 10, numeral 5, en la porción normativa que señala "*además de cumplir con los requisitos establecidos en el párrafo anterior*", manifiesta que no tiene razonabilidad, dado que los ministros religiosos no son ediles que aspiren a una reelección y, por lo tanto, no manejan recursos públicos del ayuntamiento, de los que habla el párrafo anterior, que es el segundo del numeral 4.

- Además, sostiene que dicha porción normativa es inconstitucional por falta de competencia del legislador local para regular requisitos de elegibilidad tasados en una ley de desarrollo constitucional, en tanto que los artículos 130, párrafo segundo, inciso d), de la Constitución Federal, y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, ya lo prevén, incluso de forma más completa; lo que implica que también deviene inconstitucional por deficiente regulación, ya que ni siquiera remite a lo establecido en los preceptos constitucionales y de su ley reglamentaria que regulan el tema.

- De ahí, considera que la porción controvertida, redunda en lo que ya dispone el artículo 14, primer párrafo, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en cuanto al tiempo de antelación en que el ministro debe separarse de su ministerio religioso, omitiendo referir "la forma" para que tal renuncia o separación surta efectos y, en su caso, para que se compute el plazo de antelación a la fecha de una jornada comicial, a partir de fecha cierta.

- Expresa que de mantenerse el texto impugnado se podría inducir a los operadores jurídicos a considerar su aplicación pro persona en el sentido de que si lo prevé una norma local igual que la federal, el impedimento es superable, con independencia de que el legislador estatal no sea competente.

- **Sexto.** Considera que los artículos 32 BIS, numeral 3, fracción III, en la porción normativa *"CURP"* y 187, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, el legislador añade un requisito innecesario y desproporcionado, que eventualmente puede incidir en el derecho humano de la ciudadanía a ser votada; ello, porque no sólo la clave única de registro de población (CURP) aparece en la base de datos de la credencial para votar y es información que consta, asimismo, en el acta de nacimiento, sino porque la nacionalidad mexicana, como requisito de elegibilidad para el acceso a cargos de elección popular, queda probada con los documentos antes dichos, cuyas copias se acompañan a toda solicitud de registro, y que, además, acreditan la identidad de los ciudadanos en relación con lo previsto en el artículo 36, fracción I, de la Constitución.

- De esta forma, refiere que se impone un requisito no previsto en los artículos 69, 91 y 148 de la Constitución de Durango para ser diputado, gobernador o integrante de algún ayuntamiento, siendo que el numeral 116, párrafo segundo, constitucional, dispone que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos y con sujeción a las normas que el propio precepto constitucional dispone, aunado con lo establecido en el artículo 115 constitucional.

- Que en el artículo 36, fracción I, de la Norma Fundamental, se incluye entre otras cuestiones, la obligación de la ciudadanía de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes, siendo claro que actualmente la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral es un documento aceptado oficialmente como identificación de los ciudadanos mexicanos, en el cual consta la CURP, y de la cual la autoridad electoral local puede tomar el dato, sin obligar a los partidos políticos y a las candidaturas independientes, coaliciones o candidaturas comunes al requisito engorroso de proporcionarlo doblemente, si ya se acompaña además el acta de nacimiento.

- Por tanto, dice que la solicitud de la CURP resulta innecesaria y excesiva, lo cual puede llegar a obstaculizar el proceso de registro y aprobación de las candidaturas, trayendo como consecuencia la negativa de las personas que quieran contender a una candidatura, lo que genera una restricción al derecho humano a ser votado, dado que tal exigencia no es susceptible de asociarse en forma indefectible, directa, indiscutible o inmediata a un requisito de inelegibilidad de conformidad con la tesis P./J. 13/2012 (10a.), de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD."

- Finalmente, concluye que es necesario contar con un efectivo derecho a ser votado con una actitud del legislador y de la autoridad electoral que facilite de manera óptima, sencilla y que no limite, con redundancias, su ejercicio, careciendo así de fundamentación y motivación legislativas, con infracción a lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

5. Radicación y turno. Mediante proveídos de siete de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 187/2023 y 188/2023 y las turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo, ordenando su acumulación en atención a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado.

6. Admisión. Por auto de doce de septiembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo a los promoventes por presentados con la personalidad que ostentan y **admitió las acciones de inconstitucionalidad** a reserva de precisión sobre sus actuales representantes e integrantes; ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Durango para que rindieran su informe y, al hacerlo, con relación al Poder Legislativo, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las constancias de su distribución, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así

como los respectivos diarios de debates, entre otros; y al Poder Ejecutivo para que enviara un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el decreto controvertido en este medio de control constitucional.

7. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. Por otra parte, solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con las acciones de inconstitucionalidad; requirió al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral para que remitiera copia certificada de los estatutos vigentes del Partido del Trabajo y del Partido Político MORENA, así como la certificación de sus registros vigentes y precisara quién o quiénes son sus actuales representantes e integrantes de sus órganos de dirección nacional; y, finalmente requirió al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

9. Desahogo de requerimiento por parte del Instituto Nacional Electoral. Mediante oficio INE/DJ/14203/2023 enviado el veintidós de septiembre de dos mil veintitrés a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, el encargado de despacho de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral remitió en copia certificada los estatutos y registros vigentes, así como los registros de integración de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo y del titular de la Presidencia e integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político MORENA.

10. A dicha promoción recayó el acuerdo de veinticinco de septiembre del año en curso, mediante el cual el Ministro instructor tuvo al encargado de despacho de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral dando cumplimiento al requerimiento formulado en autos.

11. Inicio del proceso electoral. Por folio electrónico 72060/2023 enviado a través de MINTER el veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés, por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Durango, remitió el escrito de Paola Aguilar Álvarez Almodóvar, Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad, mediante el cual informó que el proceso electoral local 2023-2024 por el que habrá de renovarse el Congreso del Estado de Durango, dará inicio el uno de noviembre de dos mil veintitrés, de conformidad con el artículo 87, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana del Estado; asimismo, señaló que el treinta y uno de agosto del año en curso, dicho Instituto aprobó el *"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE DURANGO, POR EL QUE SE APRUEBA EL CALENDARIO PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL Y CONCURRENTE CON EL FEDERAL 2023-2024",* identificado con la clave IEPC/CG44/2023.

12. Informe del Poder Legislativo del Estado de Durango. Mediante oficio recibido el veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Secretario de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Durango, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad rindió su informe donde señaló, en esencia, lo siguiente:

Respecto a los conceptos de invalidez del Partido del Trabajo:

• Sobre el primer concepto de invalidez señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020, así como en otros precedentes ha establecido que el sistema de elección de diputados por primera minoría es constitucionalmente válido atendido al principio de libre configuración interna de los Estados, siempre y cuando se observen las limitantes que para el caso impone la Constitución Federal.

• En ese sentido menciona que la incorporación de diputados electos por representación proporcional, mediante el sistema de lista B o primera minoría, se ajusta al principio de la libertad de configuración interna de la que gozan los estados miembros de la federación, y atiende a los límites que se desprenden

de la Constitución Federal, al respetar lo atinente a la obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con libertad de configuración normativa, límite de sobre representación, su excepción y límite de subrepresentación, pues analizada la legislación local no se advierte que se atente contra dichas limitantes. Refiere que los conceptos de invalidez de la parte actora no se encaminan a evidenciar la violación a dichos principios limitantes.

• Argumenta que el propósito del sistema de elección combatido es maximizar la representación popular. También indica que el sistema de primera minoría privilegia el acceso de representantes populares a una diputación, en aquellos distritos en donde la competencia política y la participación ciudadana hayan constituido una contienda democrática sobresaliente, por lo que da la oportunidad de que los ciudadanos que votaron de manera entusiasta por una candidatura, aún no habiendo obtenido el triunfo, puedan ser representados ante el Congreso del Estado, lo cual es acorde a un sistema democrático mediante el cual se privilegia la voluntad popular, por encima de intereses meramente partidarios.

• En cuanto al segundo concepto de invalidez aduce que el establecimiento de la elección de diputados bajo el principio de primera minoría, se ajusta al sistema constitucional establecido en el artículo 116, fracción II y con lo establecido en el artículo 66 de la Constitución local.

Respecto a los conceptos de invalidez del Partido Político Morena:

• En respuesta al primer, segundo y cuarto concepto de invalidez, por una parte, refiere que en la acción de inconstitucionalidad 245/2020 esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre el tema de paridad de género. En ese sentido, sostiene que las normas impugnadas se ajustan al parámetro de regularidad constitucional establecido por este Alto Tribunal.

• En relación con el tercer concepto de invalidez, relativo a la impugnación del artículo 184 numeral 6, inciso a), fracción 1 de la Ley de Instituciones y Proce-

dimientos Electorales para el Estado de Durango, señala que el accionante parte de premisas que no guardan relación con la norma, esencialmente porque éste hace referencia a hechos de realización incierta y que en su caso partirían de una interpretación parcial, y de mala fe, por parte de un instituto político, y en otro caso, de una conducta omisiva de la autoridad electoral.

• Respecto del quinto concepto de invalidez, relativo a la impugnación del artículo 10 numerales 4 primer párrafo y 5 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, argumenta por una parte que, la redacción del numeral 4 del referido artículo establece de forma literal y expresa que, los servidores públicos ahí señalados podrán separarse de su cargo público hasta un día antes del inicio de las campañas electorales y hasta la entrega, en su caso de la constancia de mayoría; refiriendo que la palabra *podrán* representa una opción para el candidato y no una obligación o requisito, sin embargo, si establece una temporalidad para que tal hecho ocurra. En ese sentido, señala que es inexistente la restricción de derechos que aduce el partido accionante.

• Por otro lado, respecto del numeral 5 del artículo 10 de la citada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, menciona que dicho precepto no debe interpretarse de manera aislada sino en forma sistemática por lo que al referirse la porción normativa a que deberán cumplir con los mismos requisitos establecidos para los cargos a que se refiere el numeral 4 del artículo10 se refiere en realidad a los requisitos generales que para acceder a una candidatura se imponen a las personas que aspiran a ella.

• Finalmente, en respuesta al sexto concepto de invalidez, relativo a la impugnación de los artículos 32 Bis. numeral 3, fracción I y 187 fracción VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango indica que el requisito de la clave única de registro de población no constituye un requisito desproporcionado, al obrar ya tal dato en otros documentos que también se acompañan como parte de los requisitos, pues los diferentes documentos que se exigen para el registro de una candidatura cumplen fines distintos. En el caso de la CURP, su función es probar la ciudadanía de su titular.

13. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Durango. Mediante oficio CGAJ/AI/3380/23 enviado el veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, el Consejero General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Durango, en representación del Titular del Poder Ejecutivo de dicho Estado rindió su informe, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

Respecto a los conceptos de invalidez del Partido del Trabajo:

• Señala que el legislador local actuó en ejercicio de la libertad de configuración legislativa con la que cuenta al considerar la existencia de la figura de una "Lista B" para conformar las listas de diputaciones de representación proporcional, que será integrada por aquellas candidaturas que representen a los mejores segundos lugares de los partidos políticos. Lo cual es acorde con criterios sostenidos de manera reiterada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• Refiere que las normas cuya reforma se controvierte no implican una limitante para que los partidos políticos puedan cumplir con su función de hacer posible el acceso de los ciudadanos a espacios de representación o que se restrinja la participación de estos en la vida democrática.

• Argumenta que los artículos impugnados, no resultan contrarios a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 66 de la Constitución local.

Respecto a los conceptos de invalidez del Partido Político Morena:

• Por una parte, indica que contrario a lo que afirma el accionante, la entidad no ha sido omisa en dar cumplimiento a la resolución recaída al Incidente de Incumplimiento de Sentencia dentro del expediente SUP/RAP/116/2020 y acumulados del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puesto que el Estado de Durango aún cuenta con tiempo suficiente para realizar las reformas legales cuya omisión se reclama, específicamente en alcanzar la paridad total en los distintos cargos de elección popular, así como garantizar la alternancia de género en cada caso.

• En relación con los bloques de competitividad establecidos en el artículo 184 de la Ley impugnada, señala que las entidades federativas gozan de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de sus órganos de representación política.

• Señala que el accionante parte de premisas falsas al pretender buscar la invalidez de una reforma que resulta acorde con la Constitución General y que persigue como fin último el fortalecimiento de los derechos político-electorales de las mujeres.

• Refiere también que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre el tema en cuestión, por ejemplo, en la contradicción de tesis 275/2016 y en la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y sus acumuladas; mencionando también que de acuerdo con lo ahí resuelto el legislador duranguense cuenta con la libertad de configuración para establecer las medidas que considere pertinentes para alcanzar la paridad en el ejercicio de los derechos político-electorales de su ciudadanía.

• Precisa que la figura de los bloques de competitividad, son una medida afirmativa que busca garantizar una paridad efectiva, pues tienen como objetivo proteger la paridad a través de una estrategia enfocada a combatir los resultados de la discriminación que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de toma de decisión, por lo que estos bloques tienden a fortalecer el cumplimiento de la obligación constitucional que tienen los partidos políticos para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas; además su implementación genera posibilidades reales de ganar en las urnas espacios y puestos de elección popular para el género femenino.

14. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mediante oficio TEPJF/P/RRM/00148/2023 presentado el veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés en el buzón judicial de esta Suprema Corte y recibido el dos de octubre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, rindió su informe, en el que indicó lo siguiente:

• **Concepto de paridad de género regresivo.** Opina que el artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del

Estado de Durango es constitucional, a partir de una interpretación conforme, ya que del marco normativo aplicable se advierte que, en la integración de los órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales locales debe observarse el principio de paridad de género; constituyendo ésta un principio constitucional, por lo que no resulta indispensable que las leyes prevean una definición expresa, pues el contenido y alcance de dicho principio es independiente a esa cuestión; sin embargo, en el caso de que el legislador opte por una definición, se torna indispensable que ésta se ajuste al contenido del mandato de optimización.

Adicionalmente, expone que el principio de paridad de género puede tener incidencia en la integración de autoridades electorales, en tanto que el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución General dispone que en la integración de los organismos autónomos se observará tal principio.

Así, refiere que el artículo 99, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla que la conformación del órgano de dirección superior de los organismos públicos locales debe garantizar la paridad, lo que también ocurre con el artículo 106, numeral 1, de dicha ley que establece que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad y alternando el género mayoritario.

Por su parte, señala que los artículos 138 y 141 de la Constitución de Durango, 82 y 131 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado prevén que el nombramiento de las consejerías del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y de las magistraturas del Tribunal Electoral, ambos de la entidad, se sujetará a las reglas previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese contexto, estima que a partir de una interpretación conforme, la sola existencia de la norma general resulta suficiente para delinear los alcances del principio de paridad de género en la integración de los órganos electorales locales, pues la definición establecida por el legislador duranguense no obstaculiza o hace nugatorio los alcances de la norma general, dado que ésta constituye una norma marco que debe prevalecer a nivel local.

En suma, considera que la fracción impugnada es constitucional, siempre y cuando se interprete en el sentido de que la paridad de género aplica en la integración del Instituto Electoral y Tribunal Electoral locales.

Finalmente, estima que el concepto de invalidez relacionado con la paridad de género en los órganos de designación directa ajenos a la materia electoral no es susceptible de opinión, pues dicha cuestión escapa de la materia electoral.

• **Vulneración a la libertad de configuración y al principio de representación proporcional.** Opina que los artículos 12, numeral 1, y 282, numeral 2, de la de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, son constitucionales, toda vez que con relación a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional existe criterio reiterado del Alto Tribunal en el sentido de que las legislaturas de las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para definir la conformación de los órganos legislativos.

En ese sentido, sostiene que se ha considerado que el diseño de los cuerpos legislativos de los Estados se encuentra desarrollado en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Ley Fundamental, previendo que las legislaturas de las entidades se integrarán con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Así, señala que la Suprema Corte ha establecido que la introducción del sistema electoral mixto instituye la obligación de integrar legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, pero no vincula a los congresos locales a adoptar, tanto para los Estados como los Municipios, reglas específicas para reglamentarlos, en el entendido de que no pueden desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantiza la efectividad del sistema electoral mixto.

De igual manera expone que el Tribunal Pleno también se ha pronunciado en el sentido de que el referido artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, dispone que para la integración de las legislaturas locales debe atenderse a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, sin señalar condiciones adicionales, razón por la cual, los Estados gozan de un amplio espa-

cio de configuración legislativa en la materia y, en esa medida, están facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto.

Por tanto, dice que contrario a señalado por el Partido accionante, con la conformación de la lista "B" para la asignación de curules por el principio de representación proporcional, no se viola el derecho al voto en ninguna de sus vertientes, debido a que los ciudadanos votan por los candidatos de mayoría relativa, y en el momento en que se hace la asignación de diputaciones a quienes hayan obtenido el mayor número de sufragios, termina la elección por ese principio, sin que exista un derecho de los candidatos de mayoría perdedores a ser reacomodados.

Luego, sostiene que de ninguna manera existe la necesidad de modificar las bases previstas en el artículo 66 de la Constitución local, como alude el accionante, puesto que dicho precepto estatuye la conformación del Congreso local, precisándose que se constituye por veinticinco diputados, de los cuáles quince serán electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y diez bajo el principio de representación proporcional mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

De esta forma, expresa que los artículos controvertidos no establecen parámetros que modifiquen el número de diputados electos bajo el principio de representación proporcional, sino únicamente una cuestión propia del desarrollo de la asignación, pues del artículo 12, numeral 1, se advierte que contempla la integración de diez diputaciones por dicho principio.

• **Omisión legislativa al excluir la regulación de alternancia.** Opina que el artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, es conforme a la Constitución Federal, pues la materia que regula se encuentra amparada en la libertad de configuración del Congreso local, sin que exista un mandato constitucional para las legislaturas locales de regulan la alternancia de género por proceso electivo en los cargos a la gubernatura.

Que de la disposición normativa no se advierte, en sí mismo, un vicio de inconstitucionalidad, ya que el sistema competencial de regulación en materia de paridad de género atribuye a las legislaturas locales la implementación del principio para la elección a la gubernatura, sin que la Constitución General imponga un modelo único o mecanismo específico.

Expone que los artículos transitorios de la reforma constitucional conocida como *paridad en todo*, impusieron el deber tanto al Congreso de la Unión, como a las legislaturas locales de realizar los ajustes a los ordenamientos que correspondieran, para el efecto de que el principio de paridad en la postulación paritaria de candidaturas dispuesta en el artículo 41 constitucional, sea observado a quienes tomen posesión de su cargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del Decreto; siendo que mediante Decreto de trece de abril de dos mil veinte, el Congreso de la Unión reformó diversos ordenamientos en materia de paridad, entre los que incluyó a la Ley General de Partidos Políticos, considerando la obligación de postulación paritaria para los partidos políticos en las candidaturas federales y locales, así como en la integración de los ayuntamientos y de las alcaldías.

Así, indica que no se previeron reglas o directrices comunes por cuanto a la obligación de postulación paritaria en el caso de cargos unipersonales como son las gubernaturas de las entidades federativas; por lo que la fracción cuestionada es constitucional, ya que el mandato de paridad de género no impone una medida específica para alcanzar su efectiva observancia, de modo que la falta de previsión de la alternancia de género, como lo sostiene el accionante, no vuelve la disposición inconstitucional al no existir una contravención con el texto de la Norma Suprema.

Por último, considera inatendibles los planteamientos relacionados con la inobservancia del criterio de la Sala Superior en el SUP-RAP-116/2020 y su incidente de incumplimiento, porque en ningún apartado se ordenó la implementación de la alternancia en el género a fin de hacer cumplir el mandato de paridad en la elección a la gubernatura de Durango.

• **Vulneración al principio de paridad vertical.** Opina que el artículo 184, numeral 6, inciso a), fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos

Electorales del Estado de Durango, es constitucional porque obedece al válido ejercicio de libertad de configuración del Congreso local para emitir reglas para cumplir con el principio de paridad en la integración de los ayuntamientos, sin que se vulnere dicho principio en su vertiente vertical.

Sostiene que la regulación en materia de paridad para cargos de elección popular (estatales) es una materia que debe regularse por las legislaturas, pues del análisis sistemático de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 41, Base I, del texto fundamental, se advierte que el Constituyente Permanente dispuso que tanto el derecho al sufragio pasivo en condiciones paritarias como la obligación de postular candidaturas, están sujetas al cumplimiento de los términos y condiciones que se dispongan en la ley; siendo que el numeral 115, fracción I, constitucional, prevé que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.

De esta forma, señala que la disposición normativa impugnada no vulnera el principio de paridad vertical, ya que el legislador local previó, para garantizar ésta en la conformación total de la planilla, la obligación que si por la presidencia municipal contiende un hombre, la candidatura para la sindicatura deberá ser para una mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones y, como medida positiva dispuso que en caso de que para la presidencia municipal contienda una mujer, la candidatura para la sindicatura podrá corresponder a otra mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer y así sucesivamente; siendo que esa regla es potestativa, pues se deja a la voluntad de los partidos políticos postular mujeres en los cargos a la presidencia municipal y sindicatura, por lo que dependerá de sus estrategias políticas optar o no por tal.

En esa línea, dice que en caso de que un partido político postule a mujeres en los cargos de presidencia municipal y sindicatura, no se afecta el principio de paridad de género en la postulación total de la planilla, sino que se maximiza, ya que en la postulación de regidurías se prevé la alternancia de género, por lo que la totalidad de la integración del ayuntamiento siempre garantizará dicha paridad; lo cual tiene como consecuencia que, respetando la regla de alternan-

cia en la postulación de regidurías, siempre existan más mujeres en la postulación total de la planilla al ayuntamiento, pues al ser impar la integración de éste, se garantiza la postulación mayoritaria de mujeres para la presidencia, sindicaturas y regidurías en igual proporción de géneros.

Aunado, estima que la medida positiva implementada por el legislador local garantiza que las mujeres accedan a los cargos de mayor relevancia en el ayuntamiento, porque dicha medida se encamina a acelerar la participación política de las mujeres en cargos públicos de dirección y liderazgo político.

Concluye que de la lectura integral del numeral correspondiente, se advierte que si un partido político postula a un hombre para el cargo de sindicatura, necesariamente tendrá que postular a una mujer en el cargo de primera regiduría y así sucesivamente, en atención a la regla de alternancia prevista en ese artículo.

• **Vulneración al principio de paridad transversal.** Opina que el artículo 184, numeral 6, inciso b), fracción I, e inciso f), fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, es constitucional, porque la implementación de bloques de competitividad se encuentra dentro de la libre configuración de las entidades federativas, y esa figura tiene como finalidad promover la participación de las mujeres en las contiendas electorales en condiciones de igualdad, a efecto de garantizar la paridad transversal, sin que exista un mandato constitucional de regularla en un determinado sentido.

Que con ello se pone fin a la práctica reiterada de los partidos políticos de postular candidaturas de mujeres únicamente en los territorios en los que tienen poca fuerza política y postular candidaturas de hombres en los bloques de competitividad alta, ya que se asegura: (A) La paridad de género en cada bloque de competitividad, (B) que por lo menos un bloque de competitividad sea encabezado por una fórmula de mujeres y, (C) la prohibición de postular candidaturas mujeres en los dos últimos municipios o distritos del último bloque de competitividad; máxime que se garantiza que el bloque alta y media se integre paritariamente.

Así, menciona que no asiste razón al Partido Morena cuando alega que debe realizarse una interpretación conforme para implementar la regla de alternancia

en las fórmulas que encabezarán los bloques de competitividad por proceso electivo, pues no existe ningún mandato constitucional para que el legislador local implemente la paridad transversal en los mismo términos utilizados para las diputaciones federales y senadurías, ni tampoco para que se implemente la regla de alternancia por proceso efectivo en los bloques de competitividad.

Luego, señala que las porciones normativas controvertidas son constitucionales, porque la medida especial implementada exige dividir las candidaturas de los partidos políticos en tres bloques de competitividad, y que en cada uno de ellos se postule de manera paritaria a mujeres y hombres, con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados distritos o ayuntamientos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos, considerando el proceso electoral local anterior; además de que se establece la prohibición de postular candidaturas mujeres en los dos últimos municipios o distritos del último bloque, lo que constituye una medida adicional para garantizar la paridad transversal, por lo que se traduce en un mecanismo que debe interpretarse de forma que genere mayor beneficio a las mujeres.

• **Separación en el cargo por reelección.** Opina que el artículo 10, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, es constitucional, ya que respecto al numeral 4, el vocablo *"podrá"* debe interpretarse como la posibilidad que tienen los titulares de las presidencias municipales, sindicaturas y regidurías de elegir entre separarse o no del encargo en caso de optar por competir en una elección consecutiva. Esto es, la separación del encargo corresponde con una situación contingente u optativa que se encuentra en el ámbito de decisión de quien participa en la elección consecutiva.

Expone que el Alto Tribunal ha sostenido que los congresos locales gozan de libertad de configuración para establecer si los diputados, presidentes municipales o síndicos que pretendan reelegirse deban o no separarse del encargo; esto, sobre la base de que el Constituyente no les previó obligación de separarse del cargo durante las campañas electorales en las que pretendan reelegirse, por lo que no existe impedimento a nivel constitucional para continuar en la función mientras desarrollan proselitismo político.

Por otro lado, refiere que es constitucional la disposición normativa del numeral 5 que exige a los ministros de culto satisfacer los requisitos del párrafo previo, porque de una interpretación armónica de lo previsto en los numerales 4, segundo párrafo, y el referido 5, se desprende la prohibición del uso de recursos públicos para actividades proselitistas de las candidaturas que en algún momento fueron ministros de culto.

Bajo esa lógica, sostiene que la porción normativa impugnada no implica que esas candidaturas en su calidad de ex ministros de algún culto religioso manejen recursos públicos, sino que en el contexto de eventos proselitistas se abstengan de utilizar la infraestructura, personal, vehículos o cualquier otro bien que sea propiedad de una dependencia pública; lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, que implementó el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos y la consecuente prohibición a los servidores públicos de aplicar con los recursos que estén bajo su responsabilidad con el fin de influir en las contiendas electorales.

Finalmente, considera que los planteamientos dirigidos a evidenciar una deficiente regulación en los requisitos de elegibilidad previstos para ministros de culto no requieren una opinión especializada, pues están sustentados sobre la base de que el contenido del citado numerar 5 debió reiterar o remitir al contenido del artículo 130 de la Constitución Federal, así como a la formalidad prevista en el diverso 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

• **Convenio de candidatura común.** Opina que los artículos 32 BIS, numeral 3, fracción III, y 187, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, son constitucionales, toda vez que el requisito de la CURP dota de certeza a la elección, dado que se tutela la observancia de los requisitos de elegibilidad con los que deben de cumplir las candidaturas a un cargo de elección popular, como son la nacionalidad mexicana, la ciudadanía duranguense y la edad mínima para ocupar un cargo popular, previstos en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

Que no se trata propiamente de una norma que obstaculice desmedida e injustificadamente el derecho a ser votado, porque la exigencia de la CURP no es una carga de imposible ejecución, pues no causa un gasto económico y su

obtención es vía electrónica; sirviendo de referencia el criterio contenido en la tesis P./J. 96/2011 (9a.), en donde se precisó que requisitos como la edad o la residencia se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, siempre y cuando no sean desproporcionados o irrazonables.

15. Autos a la vista a efecto de formular alegatos. Mediante acuerdo de cuatro de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo a la Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, así como al Magistrado Presidente y Actuario de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desahogando el requerimiento formulado por auto de doce de septiembre del año en curso; tuvo al Consejero General de Asuntos Jurídicos del Gobierno y al Secretario de Servicios Jurídicos del Congreso, ambos de Durango, por presentados con la personalidad que ostentan, rindiendo informe en representación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad; y ordenó que los autos quedaran a la vista de las partes para que formularan por escrito sus alegatos.

16. Alegatos del partido MORENA. Por escrito presentado el once de octubre de dos mil veintitrés en el buzón judicial de este Alto Tribunal y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el trece siguiente, el delegado del partido político MORENA formuló sus alegatos sosteniendo, en esencia, que el Congreso del Estado de Durango no combate los conceptos de invalidez hechos valer, ya que se limita a transcribir una porción de la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020, para señalar que las normas reformadas se ajustan al parámetro de regularidad constitucional establecido por el Alto Tribunal.

17. Pedimento del Fiscal General de la República. El funcionario citado no formuló pedimento en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

18. Alegatos y cierre de instrucción. Mediante acuerdo de dieciséis de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo al partido político MORENA formulando los alegatos y al Congreso del Estado de Durango remitiendo copia

certificada de diversas constancias relacionadas con los antecedentes legislativos del Decreto impugnado; y, visto el estado procesal del expediente, cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

19. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f),[1] de la Constitución General y 10, fracción I,[2] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes plantean la posible contradicción entre diversos artículos modificados mediante el *Decreto No. 407 mediante el cual se aprueban diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango*, publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

20. Ambos accionantes impugnaron el Decreto No. 407 mediante el cual se aprueban diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

---

[1] **Artículo 105 de la Constitución Federal.** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: …
"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; …"

[2] **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; …"

21. Ahora bien, de la lectura integral de sus escritos iniciales se advierte que específicamente reclamaron las siguientes normas:

ACCIONANTE	ARTÍCULOS IMPUGNADOS
PARTIDO DEL TRABAJO	- Artículo 12, numeral 1. - Artículo 282, numeral 2.
PARTIDO POLÍTICO MORENA	- Artículo 3, numeral 1, fracción XV. - Artículo 29, numeral 1, fracción XIV. - Artículo 184, numeral 6, inciso a), fracción III. - Artículo 184, numeral 6, incisos b), primer y segundo párrafo, fracción I), y el inciso f), primer y segundo párrafo, fracción I. - Artículo 10, numerales 4, primer párrafo, y 5. - Artículo 32 Bis, numeral 3, fracción III. - Artículo 187, fracción VI.

22. No pasa inadvertido que el seis de agosto de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Durango una **fe de erratas** al contenido del artículo 282, numeral 2, correspondiente al Decreto No. 407; sin embargo, conforme a la tesis P./J. 30/2013 (9a.) de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE LA NORMA IMPUGNADA CUANDO CON POSTERIORIDAD SE CORRIGE A TRAVÉS DE UNA FE DE ERRATAS.",[3] aplicada por analogía,

[3] De texto "La fe de erratas en una disposición legal consiste en la corrección de errores cometidos en su publicación oficial, la cual tiene una presunción de validez de que efectivamente se subsanen errores tipográficos o incluso de coincidencia con la voluntad real del órgano legislativo. En este sentido, cuando en una controversia constitucional se impugne una norma que posteriormente fue corregida mediante alguna fe de erratas, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá analizar la norma a la luz del texto corregido, ya que el original se ha sustituido con la corrección realizada. Además, para no dejar sin defensas a la parte actora –toda vez que los conceptos de invalidez los planteó en relación con la primera norma publicada–, deberá identificar

debe analizarse la norma en su texto posterior a la fe de erratas, pues ésta es una disposición legal consistente en la corrección de errores cometidos en su publicación oficial, la cual tiene una presunción de validez de que efectivamente se subsanen errores tipográficos o incluso de coincidencia con la voluntad real del órgano legislativo, por lo que el Tribunal Pleno deberá analizar la norma a la luz del texto corregido, ya que el original se ha sustituido con la corrección realizada. Así, se advierte que se corrigió la errata en el texto, para mantener el correcto en el sentido de que *las candidaturas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en su distrito,* ***hubieren obtenido un mayor porcentaje de votación*****,** como se muestra en el cuadro siguiente:

DECRETO 31/07/2023	FE DE ERRATAS 26/08/2023
"Artículo 282. "… "2. La asignación de las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se realizará comenzando con los candidatos de la lista registrada previamente, en su caso, para la siguiente se recurrirá a la lista conformada por las candidaturas de ese partido registradas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en su distrito, ~~hubieren obtenido la mayoría de votos en su distrito~~, hubieren obtenido **un mayor porcentaje de votación,** y así sucesivamente hasta concluir con el total de diputaciones asignadas a cada partido político. La suplencia será asignada a la persona registrada como compañera en cada fórmula. Se determinará una lista definitiva intercalando las fórmulas de ambas listas, que será en	"Artículo 282. "… "2. La asignación de las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se realizará comenzando con los candidatos de la lista registrada previamente, en su caso, para la siguiente se recurrirá a la lista conformada por las candidaturas de ese partido registradas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en su distrito, hubieren obtenido **un mayor porcentaje de votación,** y así sucesivamente hasta concluir con el total de diputaciones asignadas a cada partido político. La suplencia será asignada a la persona registrada como compañera en cada fórmula. Se determinará una lista definitiva intercalando las fórmulas de ambas listas, que será encabezada siempre por la primera fórmula de la lista

la cuestión efectivamente planteada para, en todo caso, suplir la deficiencia de la queja y atender a los conceptos de invalidez."
P./J. 30/2013 (9a.), Pleno, Jurisprudencia, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, registro 159825, página 45.

cabezada siempre por la primera fórmula de la lista de los partidos registrada previamente. Tal intercalado podrá generar bloques de hasta dos fórmulas del mismo género, pero de diferente lista de origen."	de los partidos registrada previamente. Tal intercalado podrá generar bloques de hasta dos fórmulas del mismo género, pero de diferente lista de origen."

III. OPORTUNIDAD

23. De los escritos iniciales por los que se presentaron las acciones de inconstitucionalidad, se advierte que los promoventes señalan como norma general impugnada el *Decreto No. 407 mediante el cual se aprueban diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango*, publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango y la Constitución Federal.

24. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del martes uno al miércoles treinta de agosto de dos mil veintitrés.**

25. En consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en el buzón judicial de este Alto Tribunal el treinta de agosto de dos mil veintitrés, es evidente que su promoción resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

26. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

27. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia disponen:

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

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

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

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

"**Artículo 62.** …

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los **partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales,** según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

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

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

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

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

PARTIDO DEL TRABAJO

29. La acción de inconstitucionalidad 187/2023 fue suscrita por Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, Geovana del Carmen Bañuelos de la Torre, María del Consuelo Estrada Plata, Sonia Catalina Álvarez y Mary Carmen Bernal Martínez, quienes se ostentaron como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo.

30. Ahora, de las constancias remitidas por el Instituto Nacional Electoral se advierte lo siguiente:

• El Partido del Trabajo cuenta con registro como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

• La Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo actualmente se encuentra integrada por (1) Alberto Anaya Gutiérrez, (2) Alejandro González Yáñez, (3) Ángel Benjamín Robles Montoya, (4) Francisco Amadeo Espinosa Ramos, (5) Geovana del Carmen Bañuelos de la Torre, (6) Ma. Mercedes Maciel Ortiz, (7) Magdalena del Socorro Núñez Monreal, (8) María de Jesús Páez Güereca, (9) María del Consuelo Estrada Plata, (10) María Guadalupe Rodríguez Martínez, (11) Mary Carmen Bernal Martínez, (12) Oscar González Yáñez, (13) Pedro Vázquez González, (14) Reginaldo Sandoval Flores (15) Ricardo Cantú Garza (16) Rubén Aguilar Jiménez y (17) Sonia Catalina Álvarez, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

• El artículo 44, inciso c), de los Estatutos del Partido del Trabajo[4] dispone que el Consejo Directivo Nacional estará legitimado para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. Asimismo, este precepto, en su inciso a),[5] prevé que el Consejo Directivo Nacional tendrá la facultad de la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente.

• Aunado a ello, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido,[6] el Consejo Directivo Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes, siendo que **todos los acuerdos, resoluciones y actos del Consejo tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.**

31. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad se ostentaron como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, sin embargo, de una revisión efectuada a los estatutos

[4] "Artículo 44. Son atribuciones y facultades del Consejo Directivo Nacional: …
"El Consejo Directivo Nacional estará legitimado para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."

[5] "Artículo 44. Son atribuciones y facultades del Consejo Directivo Nacional:
"a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandatar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas. …"

[6] "Artículo 43. El Consejo Directivo Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, en garantía al principio de paridad de género, se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario, bajo los principios de paridad sustantiva y de género. Asimismo, será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos del Consejo Directivo Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."

remitidos por el Instituto Nacional Electoral, se advierte que la **denominación actual** de su órgano de representación política y legal es **Consejo Directivo Nacional.**

PARTIDO POLÍTICO MORENA

32. Por otra parte, la acción de inconstitucionalidad 188/2023 fue suscrita por Mario Martín Delgado Carrillo, ostentándose como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político MORENA.

33. De las constancias remitidas por el Instituto Nacional Electoral se advierte lo siguiente:

• El Partido MORENA cuenta con registro como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

• Mario Martín Delgado Carrillo se encuentra registrado como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional MORENA, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

• El artículo 38, inciso a),[7] del Estatuto de MORENA; establece que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al partido.

34. Asimismo, las normas impugnadas son de naturaleza electoral, al regular diversos aspectos directamente vinculados con los procesos electorales,

[7] "Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. …
"Estará conformado, garantizando la paridad de género, por doce personas en total, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:
"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional. En casos excepcionales podrá otorgar poderes para el mejor despacho de asuntos de su competencia. …"

todas ellas contenidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

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

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. Del contenido de los informes rendidos por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Durango, no se advierte el planteamiento de alguna causa de improcedencia para la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

37. Tampoco se advierte la existencia de alguna causa de improcedencia que se actualice de oficio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se procede al estudio de fondo de los argumentos hechos valer por los partidos políticos accionantes.

VI. ESTUDIO DE FONDO

38. En este apartado, se analizarán los conceptos de invalidez formulados por el partido político promovente conforme a los **temas** siguientes:

APARTADO	TEMA	ARTÍCULOS IMPUGNADOS
VI.1.	**ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (ELABORACIÓN DE LA LISTA B).** (Primer y segundo conceptos de invalidez del Partido del Trabajo)	Artículos 12, numeral 1, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
VI.2.	**IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO**	
A.	**Parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad de género en materia electoral**	

B.	**Análisis de los conceptos de invalidez formulados por el partido político MORENA**	
VI.2.	**TEMA 1. Eliminación de los *nombramientos de cargos por designación* en el concepto de paridad de género** (Primer concepto de invalidez del partido político MORENA)	Artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
VI.2.	**TEMA 2. Alternancia de género por periodo electivo en la Gubernatura del Estado** (Segundo concepto de invalidez del partido político MORENA)	Artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
VI.2.	**TEMA 3. Derecho a contender por la primera Regiduría** (Tercer concepto de invalidez del partido político MORENA**)**	Artículo 184, numeral 6, inciso a), fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
VI.2.	**TEMA 4. Bloques de competitividad** (Cuarto concepto de invalidez del partido político MORENA)	Artículo 184, numeral 6, inciso b), párrafos primero y segundo, fracción I, y el inciso f), párrafos primero y segundo, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
VI.3.	**REQUISITO DE ELEGIBILIDAD CONSISTENTE EN LA SEPARACIÓN DEL CARGO PARA REELECCIÓN DE PRESIDENTES MUNICIPALES, SÍNDICOS Y REGIDORES, ASÍ COMO DEL MINISTERIO PARA MINISTROS DE CULTO** (Quinto concepto de invalidez del partido político MORENA)	Artículo 10, numeral 4, primer párrafo, y numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
VI.3.	**Tema 1. Requisitos de elegibilidad para reelección de presidentes municipales, síndicos y regidores**	Artículo 10, numeral 4, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

VI.3.	**Tema 2. Requisitos de elegibilidad para ministros de culto**	Artículo 10, numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
VI.4.	**REQUISITO DE CONTAR CON LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP) PARA PODER SER CANDIDATO** (Sexto concepto de invalidez del partido político MORENA)	Artículos 32 BIS, numeral 3, fracción III, y 187, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

VI.1. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (ELABORACIÓN DE LA LISTA B)

39. El Partido del Trabajo en su primer y segundo conceptos de invalidez argumenta que los artículos 12, numeral 1, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, violan el principio de legalidad y de representación proporcional, contradiciendo el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal y el numeral 66 de la Constitución local.

40. Refiere que dichos numerales vulneran los fines del sistema de elección por el principio de representación proporcional, trastocando las bases establecidas en la Constitución General y en la Ley General de Partidos Políticos y los principios de seguridad jurídica y certeza en materia electoral, toda vez que para otorgar diputaciones por la Lista B, el votante lo hace con la intención de elegir a un representante por el principio de mayoría relativa, es decir, se pretende que, contrario a lo que sucede bajo el principio de representación proporcional, el voto se dirija a una persona específica, contradiciendo el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, que señala que los candidatos de mayoría relativa tienen derecho a ser votados.

41. Así, indica que la Lista B atiende a candidaturas que no obtuvieron el triunfo pero que compitieron en un sistema de mayoría relativa, por lo que no debe de calificarse tal lista como propia del sistema de representación proporcional, siendo que tampoco debe considerarse dicha lista como de representación proporcional tan sólo por encontrarse en un título referente a ésta.

42. Argumenta que el sistema de representación proporcional atiende a un número de votos que reciban las candidaturas y a favor de listas previamente determinadas, lo que en el caso de la Lista B no se presenta, pues no atiende a la votación obtenida por el candidato de mayoría, creando categorías que dan más peso a aquellas candidaturas que no fueron electas por el pueblo, lo que impide asegurar la decisión de quien vota y la autenticidad del sufragio, dado que ésta refiere a que se debe respetar el sentido de cada sufragio y se vea reflejado en la integración final del Congreso local.

43. De esa forma, considera que la integración de la Lista B queda conformada luego de que se llevó a cabo la elección por voto y que ésta fue declarada válida en cada distrito electoral uninominal, intercalando fórmulas de diputaciones registradas por el principio de mayoría relativa tomando los porcentajes de cada candidato que no obtuvo el triunfo en su distrito, resultando que las demás candidaturas de la lista no deben ni tienen su lugar en la lista de representación proporcional, debido al porcentaje obtenido en las urnas de entre las candidaturas perdedoras; aunado a que resulta incongruente que se premie al porcentaje más alto de todas las candidaturas perdedoras para encabezar la lista de los segundos lugares de mayoría relativa y, en seguida, desde el número dos en adelante, esté el determinado por el segundo lugar por el porcentaje de votación, generando disparidades entre porcentajes que no corresponden con el lugar que les corresponde en la lista de representación proporcional.

44. Por tanto, dice que el sistema de integración de la lista definitiva de candidaturas a diputaciones locales de representación proporcional que deberá registrar cada partido político deriva de la integración a través de intercalar dos listas preliminares, denominadas A y B, las cuales tienen un sistema de integración diversos y de naturaleza distinta, que no están recogidos en la Constitución del Estado.

45. Así, señala que no se modificaron las bases de la integración de la lista de representación proporcional contemplada en el artículo 66 de la Constitución de Durango, lo que no asegura su legalidad y, a su vez, vulnera el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, pues se implementa una segunda lista de segundos lugares de mayoría relativa, apartándose la reforma de la libertad de configuración en materia de representación proporcional, incorporando una figura completamente ajena al principio acogido por la Constitución local, pues se conforman las listas votadas que deberían pre-

sentar los partidos políticos para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

46. Ahora bien, a fin de dar respuesta a dichos argumentos debe recordarse que este Tribunal Pleno ya ha tenido oportunidad de analizar temáticas similares, como al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, **en la que ha señalado que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en las leyes generales se establecen reglas específicas respecto a la forma en que se deben integrarse las listas para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.**

47. El artículo 116, fracción II, párrafo tercero,[8] de la Constitución Federal únicamente señala que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; siendo aplicable el criterio de este Alto Tribunal visible en la tesis P./J. 67/2011 (9a.) de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.",[9] en el sentido de

[8] **Artículo 116 de la Constitución Federal.** "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: …
"II. …
"Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. …"

[9] De texto siguiente: "Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como 'Reforma Política', mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules

que se trata de un aspecto sobre cuyo diseño las legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad de configuración, siempre y cuando respeten el resto del ordenamiento constitucional.

48. Cabe señalar que en nuestro país se tiene un sistema mixto para la conformación de los órganos de representación, en los que deben coexistir el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

49. Este Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que el **principio de mayoría relativa** consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la **representación proporcional** es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

50. De acuerdo con lo anterior, en el sistema de mayoría, el valor del voto se encuentra garantizado cuando cada sufragio tiene el mismo valor y está en las mismas posibilidades de otorgar un mandato a un candidato.

---

por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.".
P./J. 67/2011 (9a.), Pleno, Jurisprudencia, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, registro 160758, página 304.

51. Por su parte, el sistema de representación proporcional persigue otra finalidad;[10] está diseñado para garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos, permitiendo que en ellos también se encuentren representados los partidos minoritarios, en tanto que al haber alcanzado el porcentaje mínimo de apoyo de la ciudadanía para conservar su registro, abanderan una corriente de pensamiento, la cual debe ser escuchada y participar en la toma de decisiones legislativas. En este sistema no se vota por personas en lo particular, sino por los partidos políticos en tanto que son éstos como entidades de interés público los que han obtenido un apoyo con base en los programas, principios e ideas que postulan.

52. Ahora bien, los artículos 12, numeral 1, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, impugnados en este punto, establecen lo siguiente:

"**Artículo 12.**

"1. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso, el cual estará integrado por quince diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, de los cuales uno de ellos estará conformado por los municipios con mayor porcentaje de población indígena; y

[10] Véase la tesis de rubro y texto siguientes: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan."
P./J. 70/98, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, noviembre de 1998, registro 195151, página 191.

diez diputaciones electas por el principio de representación proporcional, de los cuales serán electas bajo el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal estatal que se conformará por cinco fórmulas que registren los partidos políticos, alternándose con cinco fórmulas que corresponderán a los candidatos registrados por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido constancia de mayoría en su distrito hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos de la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación total emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección. Una vez que se determinó el primer lugar de esta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula de la otra lista con mayor porcentaje de la votación total emitida, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista."

"**Artículo 282.**

"2. La asignación de las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se realizará comenzando con los candidatos de la lista registrada previamente, en su caso, para la siguiente se recurrirá a la lista conformada por las candidaturas de ese partido registradas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en su distrito, hubieren obtenido un mayor porcentaje de votación, y así sucesivamente hasta concluir con el total de diputaciones asignadas a cada partido político. La suplencia será asignada a la persona registrada como compañera en cada fórmula. Se determinará una lista definitiva intercalando las fórmulas de ambas listas, que será encabezada siempre por la primera fórmula de la lista de los partidos registrada previamente. Tal intercalado podrá generar bloques de hasta dos fórmulas del mismo género, pero de diferente lista de origen.

"Una vez concluido el proceso de asignación de diputaciones a que se refiere este artículo, y en caso de resultar necesario, se realizarán los ajustes para lograr la paridad en la integración de la Legislatura, la cual se iniciará con el partido que haya obtenido el menor porcentaje de la votación total emitida y se continuará en el mismo orden hasta alcanzar el objetivo."

53. De los artículos transcritos se obtiene que el Congreso del Estado de Durango está integrado por: (**i**) quince diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y (**ii**) diez

diputaciones electas por el principio de representación proporcional, bajo el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal estatal que se conformará por:

(1) **Cinco fórmulas** que registren los partidos políticos.

Alternándose con:

(2) **Cinco fórmulas** que corresponderán a los candidatos registrados por el principio de mayoría relativa, que:

• no obtuvieron constancia de mayoría en su distrito.

• obtuvieron el mayor porcentaje de votos de la elección por dicho principio del distrito en que participaron.

• alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación total emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección.

(3) La asignación de las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se realizará comenzando con los candidatos de la lista registrada previamente. Así, se determina el primer lugar de la lista (A).

(4) El segundo lugar es ocupado por la fórmula de la otra lista (B) con mayor porcentaje de la votación total emitida, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista. Esto es, se recurre a la lista conformada por las candidaturas de ese partido político registradas por el principio de mayoría relativa (punto 2).

La suplencia es asignada a la persona registrada como compañero en cada fórmula.

(5) Se determina una lista definitiva intercalando las fórmulas de ambas listas, que es encabezada siempre por la primera fórmula de la lista de los partidos registrada previamente (Lista A). Tal intercalado podrá generar bloques de hasta dos fórmulas del mismo género, pero de diferente lista de origen.

(6) Una vez concluido el proceso de asignación de diputaciones y, en caso de resultar necesario, se realizarán los ajustes para lograr la paridad en la integración de la Legislatura, la cual se iniciará con el partido que haya obtenido el menor porcentaje de la votación total emitida y se continuará en el mismo orden hasta alcanzar el objetivo.

54. Visto lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que los conceptos de invalidez hechos valer son **infundados,** ya que, en primer lugar, la conformación de la Lista B para la asignación de curules por el principio de representación proporcional no se viola el derecho al voto en ninguna de sus vertientes, en tanto que los ciudadanos votan por los candidatos de mayoría relativa (quince diputados electos por este principio, mediante el sistema de distritos electorales uninominales), y en el momento en que se hace la asignación de diputaciones a quienes hayan obtenido el mayor número de sufragios, termina la elección por ese principio, respetándose así el numeral 35, fracciones I y II,[11] de la Constitución General.

55. Por consiguiente, contrario a lo sostenido por el Partido accionante, la Lista B sí es propia del sistema de representación proporcional, toda vez que dicha lista es un mecanismo para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, que se integra con candidatos no vencedores por el principio de mayoría relativa, esto es, que no obtuvieron constancia de mayoría en su distrito, pero obtuvieron el mayor porcentaje de votos de la elección del distrito en que participaron y alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación total emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección.

56. De esa forma, resultan infundados los argumentos tendentes a evidenciar que la elaboración alternada de la Lista B es inconstitucional, pues, como se señaló en líneas precedentes, en nuestro país se tiene un sistema mixto para la conformación de los órganos de representación, en los que deben coexistir

[11] "**Artículo 35 de la Constitución Federal.** Son derechos de la ciudadanía:
"I. Votar en las elecciones populares;
"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; …"

el de mayoría relativa y el de representación proporcional, siendo que éste último es diseñado para garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos, permitiendo que en ellos también se encuentren representados los partidos minoritarios, que hayan alcanzado el porcentaje mínimo de apoyo de la ciudadanía para conservar su registro; máxime que el diseño para la elaboración de las listas de representación proporcional entra en el terreno de la libre configuración de las legislaturas, en el entendido de no contravenir las bases generales establecidas por la Norma Fundamental para salvaguardar la efectividad del sistema electoral.[12]

57. Tampoco se vulneran los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad,[13] en tanto que las autoridades electorales tienen facultades expre-

[12] Véase la tesis de rubro y texto: "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN. El precepto constitucional citado inicialmente establece un principio general según el cual el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes y establece los números mínimos de diputados según el número de habitantes. Por otro lado, la Constitución General de la República no prevé el número máximo de diputados que pueden tener las Legislaturas de los Estados, por lo que este aspecto corresponde a cada uno de éstos dentro de su margen de configuración legislativa. Ahora bien, el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional dispone que para la integración de las Legislaturas debe atenderse a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin señalar condiciones adicionales, razón por la cual gozan en la materia de un amplio espacio de configuración legislativa y en esa medida están facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto, aunado a que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60 % y 40 %, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa."
P./J. 8/2010, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, febrero de 2010, registro 165279, página 2316.

[13] "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su

sas para la integración de las listas y los participantes en el proceso electoral las conocen con claridad; el método de integración de la lista no prevé forma alguna en que se lleven a cabo irregularidades o desviaciones que lleven a favorecer a un determinado partido; y se trata de reglas claras que en principio no dan lugar a un supuesto de aplicación conflictivo.

58. Por otra parte, resulta infundado el argumento relativo a que debió modificarse el artículo 66 de la Constitución del Estado de Durango a efecto de señalarse el sistema de integración de la lista definitiva de candidaturas a diputaciones locales de representación proporcional que deberá registrar cada partido político, el cual deriva de la integración a través de intercalar dos listas preliminares, implementándose una segunda lista de segundos lugares de mayoría relativa, figura completamente ajena al principio acogido por la Constitución local, lo que no asegura su legalidad y vulnera el principio de supremacía constitucional.

59. Lo anterior, ya que, como se dijo, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General únicamente señala que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural."
P./J. 144/2005, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, noviembre de 2005, registro 176707, página 111.

siendo que el numeral 66[14] de la Constitución del Estado de Durango, prevé la conformación del Congreso de la entidad, esto es, de veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años en los términos de la propia Constitución local y de la ley; de los cuales quince serán electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y diez bajo el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

60. En esa lógica es que, a través de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, se regula y desarrolla de manera detallada la conformación de las referidas listas votadas en una circunscripción plurinominal estatal.

61. En similares términos, este Alto Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.[15]

[14] **Artículo 66 de la Constitución de Durango.**
"El Congreso del Estado, representa al pueblo duranguense y ejerce las funciones del Poder legislativo.
"El Congreso del Estado se compondrá de veinticinco diputadas y diputados electos en su totalidad cada tres años en los términos de esta Constitución y de la ley, los diputados integrarán legislaturas. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.
"De los veinticinco diputadas y diputados, quince serán electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y diez bajo el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.
"Ningún partido político podrá contar con más de quince diputados asignados por los dos principios de representación a que se refiere el párrafo anterior.
"En ningún caso, un partido político podrá contar, con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. …"

[15] Falladas el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez del **artículo 292, fracciones** I y **II,** y 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal al tenor de su interpretación conforme. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

VI.2. IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO

A. Parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad de género en materia electoral

62. Por otra parte, a efecto de resolver las cuestiones planteadas en los conceptos de invalidez formulados por el partido político Morena, tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del **modelo de paridad** adoptado por la Legislatura local, en principio, se hará alusión al parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad de género en materia electoral.

63. Como se señaló al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020,**[16] el principio de paridad de género en materia electoral goza de estatus constitucional, pues se encuentra inserto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad a todos los cargos de elección popular. Al respecto, el derecho a votar o al voto pasivo entraña la posibilidad de que los ciudadanos puedan ser votados, pero no se agota ahí, pues éste incluye también el acceso al cargo.

64. A lo largo de los últimos años, tras la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce y la emisión de las leyes generales en la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado una serie de precedentes en los que ha delineado y consolidado el contenido del principio de paridad.[17]

---

[16] Falladas por el Tribunal Pleno el diez de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la **precisión metodológica para el estudio de fondo.**

[17] Línea de precedentes que se inició con la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, y que continuó con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; 36/2015

65. De manera destacada, en la **contradicción de tesis 275/2015,**[18] este Pleno sostuvo que el principio de paridad de género previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal vigente en ese momento, es una medida para garantizar la igualdad sustantiva de los géneros en el acceso a los cargos de elección popular.

66. Se agregó que dicho principio constituye un mandato constitucional de carácter permanente cuyo objetivo es hacer efectivos en el ámbito electoral los principios de igualdad entre los géneros previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como en múltiples instrumentos internacionales ratificados por el

y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015 2014; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, entre muchas otras. En esta línea de precedentes, en suma, se sostuvo lo siguiente en relación con el principio de paridad de género y su aplicación al régimen electoral (todo esto previo a la reforma constitucional en materia de género de dos mil diecinueve):

a. El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral; un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

b. La incorporación de la "paridad" a nivel constitucional, fue resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1 y 4 constitucionales.

c. La paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.

d. No existe una norma expresa para las entidades federativas en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, para la integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y

e. De manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales y sin reserva de fuente.

[18] Resuelta el cuatro de junio de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek (Ponente) y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Estado Mexicano;[19] con la peculiaridad de que es un principio aplicable al régimen electoral federal y estatal que implica que debe existir paridad de género en las candidaturas, pero que no se agota en la mera postulación de las mismas, sino que trasciende a la integración de los órganos colegiados electivos a través del principio de representación proporcional.[20]

67. De esta manera, se señaló que uno de los propósitos más evidentes de la reforma que elevó el principio de paridad de género a rango constitucional fue garantizar el acceso efectivo de las mujeres a todos los órganos representativos del país, sin importar los sistemas electivos que para ocuparlos adoptara cada entidad federativa en particular; en síntesis, la incorporación de la paridad de género al texto constitucional buscaba la inclusión de mecanismos **que garantizaran la igualdad sustantiva de mujeres y hombres** en el acceso a todos los órganos legislativos del país.

68. De ahí que en dicho precedente se concluyó que cualquier interpretación del artículo 41 constitucional que fomente la existencia de espacios de representación política sin la presencia de mujeres en su integración es regresiva al principio de igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres y, por tanto, inadmisible en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

[19] El principio de igualdad de género se prevé en los artículos 1o., 2o. y el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1o., 2o., 3o. y el preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3o. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4o., inciso f), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); 3o. de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer; y en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

[20] Sin que esto significara una obligación constitucional de que los órganos legislativos necesariamente deben estar integrados de manera paritaria, sin importar los resultados de la elección. Para esta Corte, en ese momento, el criterio radicaba, más bien, en que la paridad de género tiene que ser respetada en la postulación de candidaturas, pero también este principio tiene implicaciones en la asignación de diputaciones conforme a los modelos de representación proporcional. Por ende, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional a fin de favorecer la integración paritaria de los congresos locales; ello, ya que este principio es aplicable a todas las etapas del proceso electoral en donde se definan candidaturas a legisladores federales y locales, incluyendo aquellos modelos cuya definición de las candidaturas por representación proporcional se hace hasta después de transcurrida la jornada electoral (como ocurre en la representación proporcional).

69. Por su parte, como se expuso en la **acción de inconstitucionalidad 190/2020,**[21] el seis de junio de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal, conocida como *"Paridad en Todo"*, cuyo objeto fue implementar y robustecer los contenidos relativos a la paridad de género. En esa reforma se hicieron los siguientes cambios al texto constitucional:

a. Incorporación de lenguaje incluyente.

b. Obligación de observar el principio de paridad de género en la elección de representantes de los ayuntamientos, en los municipios con población indígena (artículo 2, apartado A, fracción VII).[22]

c. Explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad (artículo 35, fracción II).[23]

d. Obligación de observar el principio de paridad de género en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho de los Poderes Eje-

[21] Fallada por el Tribunal Pleno el veinticinco de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo ciento seis del proyecto original, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 73, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el DECRETO No. 234, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veinte.

[22] **Artículo 2 de la Constitución Federal.** "...
"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: ...
"**VII.** Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. ..."

[23] "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ...
"**II.** Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ..."

cutivos de la Federación y sus equivalentes en las entidades federativas (artículo 41, párrafo segundo).[24]

e. Obligación de observar el principio de paridad de género en la integración de los organismos autónomos (artículo 41, párrafo segundo).

f. Obligación de los partidos políticos de fomentar el principio de paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como de observar dicho principio en la postulación de sus candidaturas (artículo 41, párrafo tercero, fracción I).[25]

g. En la elección de diputaciones federales y senadurías por representación proporcional, las listas respectivas deberán conformarse de acuerdo con el principio de paridad de género, siendo encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53 y 56).[26]

---

[24] **Artículo 41 de la Constitución Federal.** "...
"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio. ..."

[25] **"Artículo 41.** ...
"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.
"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ..."

[26] **Artículo 53 de la Constitución Federal.** "La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría.

h. Obligación de establecer en ley la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en los que deberá observarse el principio de paridad de género (artículo 94, párrafo octavo).[27]

i. Integración de los ayuntamientos (presidencia, regidurías y sindicaturas) de conformidad con el principio de paridad de género (artículo 115, fracción I).[28]

70. En los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional aludido, se estableció lo siguiente:

"**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizar las adecua-

"Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."

"**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

"Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. ..."

[27] "**Artículo 94.**

"La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género. ..."

[28] "**Artículo 115.** ...

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. ..."

ciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en esta Constitución, en los términos del segundo párrafo del artículo 41.

"**TERCERO.** La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quiénes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda.

"Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.

"**CUARTO.** Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

71. El referido texto constitucional fue objeto de análisis por parte de esta Suprema Corte, por primera vez, al resolver la **contradicción de tesis 44/2016,**[29] en donde se reiteró que **la paridad de género es un mandato constitucional que tiende a salvaguardar la igualdad sustantiva entre los géneros** y que, con la reciente modificación constitucional, se hacía evidente el especial interés del Poder Constituyente para ampliar el contenido de dicho principio; lo que llevaba a que, en concreto y tratándose de la elección de las autoridades de los entes municipales, se incluyera en el alcance de dicho principio a la denominada paridad de género horizontal y vertical en los ayuntamientos.

[29] Resuelta el quince de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la votación mayoritaria sobre la existencia de la contradicción de tesis, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán (Ponente) y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio.
El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión por gozar de vacaciones.

72. Respecto al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, se advierte que se estableció la obligación de realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género en los términos previstos en el artículo 41 constitucional, por lo que hace a las entidades federativas, y en los términos del artículo 41, párrafo segundo, por lo que hace a la Federación (*artículos segundo y cuarto transitorios*).

73. Por su parte, las modificaciones al referido artículo **41** de la Constitucional Federal consistieron medularmente en: **a)** prever que la ley deberá establecer las formas y modalidades para que en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y las equivalentes de las entidades federativas, así como en la integración de los organismos autónomos se observe el principio de paridad de género; **b)** establecer la obligación de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en todas las postulaciones a cargos de elección popular y **c)** estipular que las leyes electorales deben prever reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

74. Cabe señalar que, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género conforme a lo previsto actualmente en la Constitución General y en los tratados internacionales que regulan la igualdad y los derechos relativos a las mujeres, tienen competencia para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables en el ámbito federal, y lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente.

75. Ahora bien, el trece de abril de dos mil veinte,[30] en cumplimiento a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve, el Congreso de

[30] Publicado en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación de denominación "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos

la Unión emitió un decreto mediante el cual reformó diversas normas secundarias, entre ellas diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos.

76. Algunas de las modificaciones destacadas tanto en la Ley General Electoral como en la Ley General de Partidos Políticos consistieron en la incorporación transversal de lenguaje incluyente, la regulación de la violencia política de género, así como la precisión de reglas concretas de aplicación del principio de paridad.[31]

Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

[31] El texto de las normas modificadas más relevantes de la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,** son las siguientes:

"**Artículo 26.**

"1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.

"2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.

"En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.

"Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.

"3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, de manera gradual.

"4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables."

Artículo 207 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como

77. Así, tomando en cuenta lo previsto actualmente en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte y que regulan la igualdad y paridad de las mujeres, así como lo dispuesto en el texto vigente de las leyes generales aplicables y lo explicitado en los distintos precedentes (reinterpretados a la luz de las disposiciones constitucionales y legales vigentes), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende respecto del principio de paridad de género:

a) Que es un mandato de rango constitucional que es aplicable tanto en el orden federal como en los órdenes estatales y municipales. Es decir, las entidades federativas y la Federación se encuentran igualmente obligadas a cumplir el mandato de paridad de género.

b) Que una de las finalidades del principio de paridad de género es salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva[32] y los derechos de las

---

de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los Estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal."

"**Artículo 232.**

"1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.

"2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías.

"4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. ..."

"**Artículo 233.**

"1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución."

[32] Véase la tesis de rubro y texto: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

c) Que la intención del Poder Constituyente al instaurar las nuevas medidas de paridad a través de la reforma de seis de junio dos mil diecinueve, no se limitó a implementar mecanismos que tiendan a asegurar una determinada presencia cuantitativa del género femenino o remediar, de facto, la discriminación estructural existente, sino a generar además una presencia cualitativa de ambos géneros en la arena democrática.

d) Que para el Poder Constituyente, la pretensión de una mayor participación de las mujeres en el plano político y electoral (teniendo como mínimo un plano paritario en todas las postulaciones de candidaturas y en ciertas designaciones) se debe a la importancia que, en sí misma, debe darse a la visión y postura del género femenino en la configuración y aplicación del régimen de-

---

MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o,. apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social."
1a./J. 125/2017 (10a.), Primera Sala, Jurisprudencia, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 49, diciembre de 2017, tomo I, registro 2015679, página 121.

mocrático;[33] a diferencia de la visión y postura que ha predominado a lo largo de nuestra historia constitucional para, incluso, la configuración normativa de nuestro modelo constitucional, político y electoral.

e) Que los partidos políticos se encuentran obligados a observar el principio de paridad de género en sus candidaturas.

f) Que el contenido actual del principio de paridad de género no se agota en las candidaturas, sino que debe observarse en el nombramiento de cargos por designación descritos en la Constitución Federal y en el ámbito de aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

g) Que siendo obligación del Congreso de la Unión adecuar la legislación respectiva a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y obligación de las legislaturas de las entidades federativas adecuarse a lo previsto en la totalidad del artículo 41 constitucional.

B. Análisis de los conceptos de invalidez formulados por el partido político MORENA

VI.2. TEMA 1. Eliminación de los *nombramientos de cargos por designación* en el concepto de paridad de género

78. El partido político Morena, en su primer concepto de invalidez, señala que el artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, que establece qué se entiende por paridad de género, omite garantizar el principio de igualdad sustantiva en los cargos por designación, como elemento característico de la definición, lo cual se encontraba contemplado en dicha ley antes de la reforma impugnada, por lo que se vulnera el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos humanos, así como el derecho de participación política de la

[33] De ahí el objeto del Poder Constituyente de implementar (en varias normas constitucionales) el principio de paridad de género de manera transversal. No sólo en el plano electivo, sino también en los modelos de designación de los cargos o funciones que gozan de relevancia mayúscula en la operatividad de los distintos órdenes normativos.

ciudadanía de acceder a cargos públicos en condiciones de paridad, discrepando, además, con el artículo 3, numeral 1, inciso d ter), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que si bien los Estados cuentan con libertad de configuración para generar su propio marco jurídico, lo cierto es que tal atribución no llega al extremo de contradecir lo previsto por una ley general, en términos de lo mandatado por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

79. De esta forma, indica que al eliminarse la garantía de asignación del cincuenta por ciento mujeres y cincuenta por ciento hombres en nombramientos de cargos por designación, se lesiona el principio de paridad de género, previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, pues desde el glosario de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, se pone en riesgo su debida aplicación, dado que solamente se refiere a la asignación paritaria de las candidaturas a cargos de elección popular, lo que deriva en falta de certeza y seguridad jurídica.

80. Este Tribunal Pleno estima que dichos conceptos de invalidez son **fundados,** con base en lo siguiente.

81. Como se sostuvo al establecerse el parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad de género en materia electoral, éste no se agota en las candidaturas, sino que **debe observarse en el nombramiento de cargos por designación** descritos en la Constitución Federal y en el ámbito de aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

82. Así, el principio de paridad de género debe observarse en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y **sus equivalentes en las entidades federativas, así como en la integración de los organismos autónomos** según el artículo 41, párrafo segundo,[34] constitucional.

[34] **Artículo 41 de la Constitución Federal.** "...
"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio. ..."

83. Luego, el numeral 116, fracción IV, de la Constitución Federal, prevé que de conformidad con las bases establecidas en la Norma Fundamental y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán, entre otras cuestiones, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

84. De esta forma, conforme a regla expresa de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,[35] el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales deben observar en su **integración la paridad de género.** Misma situación ocurre con las autoridades electorales jurisdiccionales locales que deben **integrarse observado el principio de paridad de género,** alternando el género mayoritario.[36]

85. En esa línea, el artículo 3, inciso d ter), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, inserto en el Título Único: *Disposiciones Comunes*, en su literalidad, señala:

"**Artículo 3.**

"1. Para los efectos de esta Ley se entiende por: ...

[35] **Artículo 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**
"1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o un Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.
"En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género. ..."
"**Artículo 106.**
"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistradas y magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado y de la Ciudad de México. ..."

[36] Véase el apartado *XI. TEMA 4: REGULACIÓN DE LA PARIDAD DE GÉNERO*, párrafos 92, incisos d), h) e i), y 93, inciso e), de la **acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020,** falladas por el Tribunal Pleno el siete de septiembre de dos mil veinte, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

"d ter) Paridad de género: **Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del cincuenta por ciento mujeres y cincuenta por ciento hombres** en candidaturas a cargos de elección popular y **en nombramientos de cargos por designación;** ..." [El resaltado y subrayado es propio].

86. Del que se advierte que dicho precepto, de manera genérica, establece que la paridad de género se garantiza con la asignación del cincuenta por ciento (50 %) de mujeres y cincuenta por ciento (50 %) de hombres en nombramientos por **cargos por designación,** lo que obliga a los Estados a observar, dado que los artículos 99, numeral 1, y 106 de la referida Ley General mandatan que en la conformación de los Organismos Públicos Locales deberá garantizarse el principio de paridad de género, y que en la composición de las autoridades electorales jurisdiccionales se observe dicho principio, lo cual es reforzado con la definición de paridad de género transcrita, que no sólo se refiere a que la igualdad entre hombres y mujeres se garantiza con la asignación del referido porcentaje en candidaturas a cargos de elección popular, **sino también en nombramientos de cargos por designación.**

87. De esta forma, como sostiene el partido accionante, la definición de paridad de género que prevé el artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango omite garantizar el principio de igualdad sustantiva en nombramientos de cargos por designación y, con ello, el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de paridad, afectando así a la integración de los organismos administrativos y jurisdiccionales del Estado encargados de organizar elecciones y garantizar la legalidad de los procedimientos electorales, lo cual vulnera el contenido de los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal y, por ende, el artículo 3, inciso d ter), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

88. Por otra parte, cabe hacer mención que el Legislador del **Estado de Durango ya había implementado una definición para fortalecer la igualdad sustantiva en la asignación en nombramientos de cargos por designación.** Esto es, previo a la reforma impugnada, el artículo 3, fracción XIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para la entidad, entendía por paridad de género a la igualdad política entre mujeres y hombres, la cual se garantizaba

con la asignación del cincuenta por ciento de mujeres y el cincuenta por ciento de hombres en nombramientos de cargos por designación; como se refleja a continuación:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO	
REFORMA 19 DE AGOSTO DE 2021	**REFORMA 31 DE JULIO DE 2023**
"**Artículo 3.** "1. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ... "XIII. Paridad de Género: Igualdad política entre mujeres y hombres, la cual se garantiza con la asignación del cincuenta por ciento de mujeres y el cincuenta por ciento de hombres en candidaturas a cargos de elección popular **y en nombramientos de cargos por designación**."	"**Artículo 3.** "1. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ... "XV. Paridad de Género: Igualdad política entre mujeres y hombres, la cual se garantiza con la asignación del cincuenta por ciento de mujeres y el cincuenta por ciento de hombres en candidaturas a cargos de elección popular."

89. Así, como señala el partido político Morena, además se transgrede el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad,[37] toda vez que con

[37] Véase la tesis de rubro y texto "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano."
2a./J. 35/2019 (10a.), Segunda Sala, Jurisprudencia, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019, tomo I, registro 2019325, página 980.

la reforma impugnada se **disminuye el grado de protección de la paridad de género en nombramientos de cargos por designación y, con ello, el poder acceder a aquéllos en dichas condiciones,** ya que tal estaba explicitado en la legislación local publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.

90. En ese sentido, la entidad federativa ya había garantizado el principio de paridad de género reproduciendo el concepto de dicho principio descrito en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, **el Legislador del Estado de Durango ya lo replicaba en sus términos,** como parte de su obligación de realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género de conformidad con el artículo 41 constitucional, implementando como medida para fortalecer la igualdad sustantiva que se garantizara la asignación del cincuenta por ciento (50 %) de mujeres y el cincuenta por ciento (50 %) de hombres en nombramientos de cargos por designación; por lo que, habiendo alcanzado ese nivel de protección del derecho a la igualdad estableciendo en esos términos el principio analizado, no es constitucionalmente aceptable regresar a un estado de protección menor.

91. Sin que se pase por alto que la definición amplia de paridad de género se encuentra en la Ley General, la cual es de cumplimiento directo por parte del Estado de Durango; no obstante, **se opta por declarar inconstitucional la eliminación respectiva** a efecto de asegurar nombramientos paritarios de cargos por designación que permean en la referida Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para la entidad, y que el propio legislador local optó por implementar antes de la reforma controvertida.

92. Por lo anterior, lo procedentes es declarar la **invalidez** de la definición de paridad de género que prevé el artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, por ser violatoria de los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal en relación del artículo 3, inciso d ter), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI.2. TEMA 2. Alternancia de género por periodo electivo en la gubernatura del Estado

93. El partido político Morena, en su segundo concepto de invalidez, aduce que el artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, adolece de una deficiente regulación del principio de paridad de género o una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que excluye la vertiente de alternancia de género por periodo electivo en la Gubernatura de la entidad, vulnerando los artículos Tercero y Cuarto Transitorios del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Federal publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, así como el numeral 116, fracción IV, inciso b), de la Norma Fundamental; máxime si se toma en cuenta la concepción de paridad de género prevista en el artículo 3, fracción XV, de la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad.

94. Así, estima que al ser el cargo de Gobernador de carácter unipersonal y sexenal, la forma adecuada de garantizar la paridad de género entre mujeres y hombres, es bajo un enfoque de alternancia de género por período electivo cada seis años, siendo que en el caso de Durango, el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor del invocado Decreto, fue 2021-2022, en el que se eligió a un hombre como Gobernador, pero no se ha garantizado dicha alternancia para los sucesivos procesos comiciales en que se renueve dicho cargo, vulnerando el artículo 41, base I, constitucional.

95. Asimismo, sostiene que se infringe el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal, que garantiza a cada ciudadano el poder ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, incluida la de gubernatura de cada Estado; en razón de que la expresión "*todos los cargos*" que emplea el texto constitucional para referirse a aquellos para los que "*en condiciones de paridad*" puede ser votado un ciudadano, incluye a las candidaturas a gobernador, pues de no haber sido así, el Constituyente Permanente lo habría exceptuado.

96. Por otra parte, señala que dicha omisión se encuentra estrechamente relacionada con la resolución de cinco de junio de dos mil veintitrés, recaída al

Incidente oficioso de cumplimiento de sentencia, relativo al expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados, en la cual, la Sala Superior del Tribunal Electoral, en el punto 3.2.10., estimó incumplido el principio de paridad de género en la elección de la gubernatura del Estado de Durango, y en el punto 3.4., relativo a los efectos de tal resolución, así como en su resolutivo cuarto, entre otras cosas, ordenó al Congreso local emitir la regulación atinente a fin de garantizar la postulación paritaria de candidaturas a la gubernatura.

97. El artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, establece:

"**Artículo 29.**

"1. Son obligaciones de los partidos políticos: ...

"XIV. Garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos."

98. Los preceptos de la Constitución General que estima vulnerados el partido accionante son del tenor siguiente:

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ...

"II. **Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.** El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

"**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ...

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. **En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.**

"**Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género,** contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa."

"**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad." [El resaltado es propio].

Transitorios de la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil diecinueve.

"**TERCERO.** La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quiénes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda.

"Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de **realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.**"

"**CUARTO.** Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, **para procurar** la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

99. De dichos numerales se advierte que es un derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; que en la postulación de candidaturas de los partidos políticos se observará y fomentará el principio de paridad de género y que los poderes de las entidades federativas se organizarán conforme a sus constituciones de conformidad con las bases establecidas en la Norma Fundamental y las leyes generales, así como en sus leyes en materia electoral, que garantizarán, entre otras cuestiones, que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

100. Asimismo, en los transitorios respecto a las legislaturas de las entidades federativas, se estableció la obligación de realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género en los términos previstos en el artículo 41 constitucional, con el propósito de optimizar su implementación en los próximos e inmediatos procesos electorales, lo que implica la sujeción de los partidos políticos a un deber constitucional de implementar dicho principio en la postulación de candidaturas.

101. Ahora, como se señaló, el principio de paridad de género previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, es aplicable al régimen electoral federal, estatal y municipal, que implica que debe existir paridad de género en las candidaturas, pero que el mismo no se agota en la mera postulación, sino que trasciende a la integración de los **órganos colegiados** electivos a través del principio de representación proporcional; siendo uno de los propósitos más evidentes de la reforma que elevó el multicitado principio a rango constitucional, garantizar el acceso efectivo de las mujeres a todos los órganos representativos del país, sin importar los sistemas electivos que para ocuparlos adoptara cada entidad federativa en particular.

102. Ahora bien, este Tribunal Pleno ha sostenido que las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género sin el deber de regular dicho principio de la misma manera que en los términos que resulten aplicables para las elecciones federales.[38]

103. Así, derivado de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve, existe una obligación de observar el principio de paridad de género, determinándose que el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, dispone un principio de igualdad sustantiva en materia electoral y, por tanto, un mandato de optimización a los poderes públicos para ser observado **en la medida de sus posibilidades;** y que su incorporación al texto constitucional obedeció a que el aumento en la postulación de mujeres no se había traducido en su acceso efectivo a los órganos de representación política, por lo que se requería implementar mecanismos que favorecieran la integración paritaria de dichos órganos e hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en los artículos 1 y 4 constitucionales.

104. En ese contexto, se dijo que en el referido artículo 41, fracción I, constitucional, en relación con los transitorios Tercero y Cuarto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, **existe un mandato de optimización flexible de dicho principio que además estableció un deber constitucional a los partidos políticos de observarlo en la postulación de sus candidaturas, no sólo en un nivel federal, sino también local.**

[38] Véase la **contradicción de tesis 44/2016,** resuelta el quince de octubre de dos mil diecinueve.

105. Por su parte, el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal, indica lo siguiente:

"**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"I. **Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado.** Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.

"**La elección de los gobernadores de los Estados** y de las Legislaturas Locales **será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.** ...

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa."

106. Del que, en esencia, se advierte que los poderes de los Estados se organizarán conforme a su constitución, con sujeción entre otras cuestiones, a que **respecto a los gobernadores:**

- Su encargo no podrá durar más de seis años.

- Su mandato podrá ser revocado, siendo que las constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato.

- Su elección debe ser directa y **en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.**

- Sólo pueden serlo los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos de la entidad federativa correspondiente, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios,

- Tener treinta años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución del Estado.

107. De lo expuesto, se puede obtener que **no existe un deber constitucional para las legislaturas locales de establecer un régimen de alternancia de género por periodo electivo en las gubernaturas de los Estados,** esto es, no hay disposición constitucional expresa que obligue a los Congresos locales a legislar la postulación de candidaturas para acceder al cargo unipersonal de gobernador de las entidades federativas; como tampoco lo hay para el Congreso de la Unión a nivel federal para acceder al cargo unipersonal de Presidente de la República.

108. Esto es, las legislaturas locales tienen libertad de configuración en el ámbito de competencias residuales para realizar las adecuaciones a su legislación interna, existiendo un mandato de rango constitucional amplio de cumplimentar el principio de paridad de género, pues en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción I, constitucional, la elección de gobernadores de los Estados será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas, y su elección popular puede ser ordinaria o extraordinaria, pero siempre sujeta a un proceso de elección, aunado a que existe la figura constitucional de gobernador sustituto.

109. En esa línea, se estima que las legislaturas de los Estado cuentan con las atribuciones necesarias para legislar en materia de paridad de género tratándose de la gubernatura de la entidad federativa, **sin embargo, éstas no son obligatorias,** ya que la Norma Fundamental no lo establece de esa manera, máxime si se toma en consideración que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40[39] de la Constitución Federal, **cada entidad federativa es indepen-**

[39] **Artículo 40 de la Constitución Federal.** "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."

diente, libre y soberana respecto a su régimen local, lo que incluye la materia electoral y sus procesos de elección popular.

110. De esta forma, no existe una norma constitucional que obligue **expresamente** a las legislaturas locales para regular lo relativo a las gubernaturas estatales respecto del principio de paridad de género por periodos electivos, pues las entidades federativas, en ejercicio de su competencia residual, prevista en el artículo 124[40] de la Constitución Federal, tienen libertad de configuración para legislar en el tema de paridad de género; esto es, el hecho de que en el Texto Fundamental se encuentre inserto dicho principio, **implica una directriz,** en el caso, para los Congresos estatales a efecto de legislar en esta temática, por lo que el hecho de que el Poder Legislativo del Estado de Durango no determine en su ley las reglas y bases para garantizar la observancia del principio de paridad de género en la postulación de gubernaturas, no implica alguna contravención a las estipulaciones del Pacto Federal.

111. Así, se concluye que no existe expresamente una obligación o lineamiento específico para que los Congresos estatales establezcan la alternancia de género respecto de la elección de la o el titular del Poder Ejecutivo estatal, y menos aún de manera horizontal; empero, dicho establecimiento **está dentro de su ámbito de libertad de configuración y las formas mediante las cuales las entidades procuren la observancia del principio de paridad de género.**

112. Por tanto, contrario a lo sostenido por el partido accionante, el artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango no es inconstitucional al omitir regular la alternancia de género por periodo electivo en la gubernatura de la entidad, toda vez que, como se vio, en dicha temática los órganos legislativos de los Estados no se encuentran ante facultades o competencias de ejercicio obligatorio.[41]

[40] **Artículo 124 de la Constitución Federal.** "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."

[41] Véase la tesis 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

113. La disposición normativa que se controvierte, en sí misma, no contiene un vicio de inconstitucionalidad, ya que la implementación del principio de paridad de género para la elección de la gubernatura se encuentra dentro de la libertad de configuración de la legislatura local, sin que esté obligada a adoptar una medida específica como la alternancia.

114. Tampoco asiste razón cuando refiere que se vulnera el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal, dado que la expresión "*todos los cargos*" incluye a las candidaturas a Gobernador; toda vez que éste debe ser leído, en primer lugar, en su integridad, es decir, que son derechos de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, y, en segundo, en conjunto con los referidos 41 y 116, fracción I, de la Norma Fundamental, que no vinculan a los congresos locales para que emitir la regulación para la postulación paritaria de candidaturas de los partidos políticos a las gubernaturas.

115. Finalmente, no le asiste razón al partido accionante cuando afirma que la omisión impugnada se encuentra estrechamente relacionada con la resolución de cinco de junio de dos mil veintitrés, recaída al incidente oficioso de cumplimiento de sentencia, relativo al expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados, en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral estimó incumplido el principio

---

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."
P./J. 11/2006, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de 2006, registro 175872, página 1527.

de paridad de género en la elección de la Gubernatura de Durango, y ordenó al Congreso local emitir la regulación atinente a fin de garantizar la postulación paritaria de candidaturas a la gubernatura; **toda vez que, suponiendo que ese fuera el caso,**[42] **dicho precedente no puede ser parámetro de regularidad para el análisis de la norma que aquí se estudia.**

116. En consecuencia, son **infundados** los argumentos hechos valer al respecto y, por tanto, **se reconoce la validez** del artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

VI.2. TEMA 3. Derecho a contender por la primera regiduría

117. En su tercer concepto de invalidez, MORENA sostiene que el artículo 184, numeral 6, inciso a), fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado es inconstitucional, pues afecta el principio de paridad de género. Señala que se transgrede la paridad vertical porque si bien se permite duplicar el género femenino en las candidaturas a las presidencias municipales y sindicaturas que participan en la elección de mayoría relativa, no es necesariamente lo más favorable para las mujeres ya que se les priva del derecho de contender por la primera regiduría que contiende por el principio de representación proporcional.

118. Refiere que lo anterior puede alterar el principio de representación proporcional en el supuesto de postular para la sindicatura a una mujer en la planilla encabezada por una mujer porque la primera regiduría sería para un hombre.

119. Explica que si bien se contempla la posibilidad de que una mujer acceda a la sindicatura cuándo una mujer contienda por la presidencia, ello es de carácter potestativo, por lo que se corre el riesgo de que la sindicatura y la

[42] Cabe señalar que en la opinión formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral consideró inatendible dicho planteamiento, al estimar que ese órgano jurisdiccional en ningún apartado ordenó la implementación de la alternancia en el género a fin de hacer cumplir el mandato de paridad en la elección a la gubernatura de Durango.

primera regiduría sean para un hombre, lo que perpetúa un estado de desigualdad de la mujer frente al hombre.

120. Por último, sostiene que la postulación de hombres en la primera regiduría garantiza que en caso de asignarse a un partido político un número impar de regidores, será siempre mayor el número de hombres que el de mujeres que accedan al cabildo vía regidurías.

121. Los conceptos de invalidez hechos valer por MORENA son **infundados.**

122. En principio, debe recordarse que el diseño de las reglas y medidas específicas para cumplir con el mandato de paridad de género se enmarcan en la libertad de configuración de las entidades federativas, pues si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género, gozan de libertad de configuración para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables para las elecciones federales y lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente.

123. De acuerdo con el texto actual del artículo 41 constitucional, así como los precedentes de este Alto Tribunal que han sido explicados en el parámetro de regularidad constitucional, el deber del órgano legislador local de adecuar su orden jurídico interno al mandato de paridad, en lo que se refiere a los cargos de elección popular, se satisface al incorporar, en cualquier ordenamiento de rango legal interno las reglas de postulación, conformación y registro de candidaturas que aseguren el respeto de la paridad de género en los órganos representativos locales.

124. En el caso particular de los Ayuntamientos, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal dispone que los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento, que será electo conforme a lo siguiente:

"**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por **un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.** La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado."

125. Así, es claro que para el caso de la integración de los Ayuntamientos el Constituyente previó que correspondería al legislador local determinar el número de regidurías y sindicaturas, lo que habría de hacerse de conformidad con el principio de paridad.

126. Dicho lo anterior, la disposición legal impugnada (que se destaca en negritas y subrayado) antes y después de la reforma impugnada, es del contenido siguiente:

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO QUE CONTIENE LA REFORMA IMPUGNADA
"Artículo 184.	"Artículo 184.
"…	"…
"6. La totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputaciones y ayuntamientos que presenten los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución, la Ley General y la presente Ley.	"6. La totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputaciones y ayuntamientos que presenten los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución, la Ley General y la presente Ley.
"Para dar cumplimiento a la paridad horizontal y vertical en elección de Ayuntamientos, las solicitudes de registro establecidas en el párrafo anterior, se sujetarán a lo siguiente:	"a) Para dar cumplimiento a la paridad horizontal y vertical en elección de Ayuntamientos, las solicitudes de registro establecidas en el párrafo anterior, se sujetarán a lo siguiente:

"I. Se deberá postular **por lo menos 19 mujeres como candidatas y 19 hombres como candidatos a presidenta y presidente municipal respectivamente.** "II. Si por la presidencia municipal contiende un hombre, la candidatura para la sindicatura deberá ser para una mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones. "III. Si por la presidencia municipal contiende una mujer, la candidatura para la sindicatura deberá ser para un hombre, la primera regiduría para una mujer, la segunda para un hombre, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones. ..."	"I. Se deberá postular **por lo menos un cincuenta por ciento de mujeres como candidatas y el cincuenta por ciento restante de hombres como candidatos** a presidenta y presidente municipal respectivamente, **en el supuesto de que el número de las candidaturas a presidencias municipales sea impar, la mayoría corresponderá a candidatura mujer.** "II. Si por la presidencia municipal contiende un hombre, la candidatura para la sindicatura deberá ser para una mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones. "III. **En el caso de que para la presidencia municipal contienda una mujer, la candidatura para la sindicatura podrá corresponder a una mujer, la primera regiduría para un hombre,** la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones. ..."

127. De esta forma, de la lectura integral del inciso a) del numeral 6 del artículo 184 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se advierte que el legislador de la entidad previó, como mecanismo para implementar la paridad de género horizontal y vertical en los cabildos, los siguientes puntos:

• Que la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputaciones y ayuntamientos que presenten los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

• Además, para garantizar la paridad horizontal, se estableció la obligación de que deberá postularse por lo menos al cincuenta por ciento de mujeres como candidatas y al cincuenta por ciento de hombres como candidatos a presidente municipal; sin embargo, se determinó que en el supuesto de que el número de

las candidaturas a presidencias municipales sea impar, la mayoría corresponderá a candidatura mujer.

• Por otra parte, como una medida para garantizar la paridad vertical en la conformación de la planilla postulada se determinó que si por la presidencia municipal contiende un hombre, la candidatura para la sindicatura deberá ser para una mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones.

• Finalmente, como medida positiva se estableció que en el caso de que para la presidencia municipal contienda una mujer, la candidatura para la sindicatura **podrá corresponder a una mujer,** la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones.

128. Derivado de lo anterior, se advierte que la disposición normativa impugnada, esto es la fracción III, que prevé la posibilidad de postular a una mujer a la sindicatura del municipio cuando la postulación a la presidencia municipal también lo sea una mujer, no vulnera el principio de paridad de género vertical, pues es potestativo para los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes, el postular a mujeres en los cargos a la presidencia municipal dependiendo de sus estrategias internas.

129. Esto es, en términos de la impugnada fracción III, si un instituto político opta por postular a una mujer como candidata a la presidencia municipal, tiene la posibilidad de postular a otra mujer como candidata a síndica municipal, sin que se le imponga una obligación al respecto; contrario a ello, en el caso en que se determine postular a un hombre en la planilla para contender por el cargo de presidente municipal el propio numeral 6, en su fracción II, establece la obligación irrestricta de que la postulación para la sindicatura corresponda a una mujer.

130. Por tanto, es claro que en el caso de que los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes postulen a mujeres para contender por la presidencia municipal y la sindicatura, lejos de afectarse el principio de paridad de género se maximizaría. Ello es así, pues esa medida positiva garantiza

que las mujeres accedan a los cargos de mayor relevancia en el Ayuntamiento como lo es la presidencia municipal[43] y las sindicaturas[44] quienes tienen sus

[43] **Artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango**
"El Presidente Municipal tendrá a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, así como las siguientes atribuciones:
"I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República, la particular del Estado, las leyes que de ellas emanen, la presente Ley y otras leyes, reglamentos y disposiciones del orden federal, estatal y municipal. Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los Poderes de la Federación, del Gobierno del Estado y con los otros ayuntamientos de la entidad.
"II. Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades de la administración pública municipal que se constituyan por acuerdo del Ayuntamiento en cumplimiento de esta Ley.
"III. Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento.
"IV. Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento, que deben regir en el municipio y disponer la aplicación de las sanciones que correspondan.
"V. Informar a la población, en sesión pública y solemne del Ayuntamiento, que debe celebrarse dentro de los últimos diez días del mes de agosto de cada año, respecto del estado que guarda la administración pública municipal y del avance del Plan Municipal de Desarrollo y de los diversos programas municipales.
"VI. Proponer al Ayuntamiento, las comisiones en que deben integrarse los regidores y el síndico municipal.
"VII. Presentar a la consideración del Ayuntamiento para su aprobación, en su caso, los nombramientos y remociones del secretario del Ayuntamiento, del tesorero municipal o su equivalente y del juez administrativo.
"VIII. Conducir la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, de sus programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
"IX. Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
"X. Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
"XI. Informar, durante las sesiones ordinarias de Ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y del avance de sus programas.
"XII. Constituir el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal y presidir su funcionamiento.
"XIII. Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
"XIV. Expedir sin exceder el término de la administración a su cargo, el nombramiento de los servidores públicos del municipio que le correspondan, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el Ayuntamiento.
"XV. Disponer de las fuerzas de seguridad pública para la conservación del orden social.
"XVI. Abstenerse de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento contrarios a derecho. En tal caso, deberá informar al mismo dentro del término de ocho días para que éste lo reconsidere.
"XVII. Tomar la protesta a los integrantes del Ayuntamiento y a los jefes de dependencias municipales.
"XVIII. Acudir al Congreso del Estado para explicar lo relativo a la cuenta pública de gasto anual, siempre que sea convocado para ello por la comisión legislativa correspondiente.

funciones establecidas en los artículos 52, 53 y 60 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

131. En efecto, en el caso de la **presidencia municipal,** del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, se advierten como atribuciones relevantes las de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, así como de conducir las relaciones con los Poderes Federales, el Gobierno del Estado y los otros ayuntamientos de la entidad; planear, programar, pre-

"XIX. Visitar con periodicidad las poblaciones y colonias de su municipalidad.
"XX. Auxiliar a las autoridades competentes en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
"XXI. Previa autorización del Ayuntamiento, firmar en unión del secretario, las iniciativas de ley o decreto.
"XXII. Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de 10 días y hasta por 15; si la ausencia no excede de 10 días, sólo requerirá avisar formalmente de ello a los miembros del Ayuntamiento en la sesión de Cabildo previo a su ausencia."

[44] "**Artículo 60.**
"Son facultades y obligaciones del síndico municipal:
"I. Participar con derecho a voz y voto en las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
"II. Presidir la comisión de hacienda o su equivalente del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
"III. Revisar y, en el caso de estar de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos de la cuenta pública de gasto anual del municipio y los estados financieros.
"IV. Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale, sobre las gestiones realizadas.
"V. Participar con voz y voto en cualquier comisión encomendada a los regidores cuando la importancia de la misma y los intereses del municipio así lo ameriten.
"VI. Asumir las funciones de ministerio público por ministerio de ley.
"VII. Vigilar que se presente al Congreso del Estado, en tiempo y forma, la cuenta pública de gasto anual aprobada por el Ayuntamiento.
"VIII. Promover la regularización de la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia.
"IX. Vigilar que los servidores públicos municipales, presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión del cargo, anualmente y al concluir su ejercicio.
(REFORMADA, P.O. 26 DE DICIEMBRE DE 2021)
"X. Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas, de conformidad con los principios de mejora regulatoria.
"XI. Vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales, así como las relativas al alineamiento, conservación y aseo de las calles.
"XII. Las demás que le señalan las leyes y reglamentos."

supuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades de la administración pública municipal; convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento; ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas municipales; rendir el informe anual sobre la administración municipal; presentar a consideración del ayuntamiento los nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento, del tesorero municipal o su equivalente y de los jueces administrativos; conducir la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, de sus programas anuales de obras y servicios públicos; celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales; informar, durante las sesiones ordinarias de ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y del avance de sus programas; disponer de las fuerzas de seguridad pública para la conservación del orden social; acudir al Congreso del Estado para explicar lo relativo a la cuenta pública de gasto anual, siempre que sea convocado para ello por la comisión legislativa correspondiente; previa autorización del ayuntamiento, firmar en unión del secretario, las iniciativas de ley o decreto, entre otras. Asimismo, en términos del artículo 53 de la misma legislación local "*tendrá todas las facultades que a los representantes jurídicos otorgan las leyes, inclusive las de conferir y sustituir poderes exceptuándose aquellos para los que se requiere poder especial, los que sólo ejercitará mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento*".

132. Por lo que se refiere a las **sindicaturas,** el artículo 60 señala que le corresponderá, entre otras atribuciones, las de presidir la comisión de hacienda o su equivalente del ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos; revisar y, en el caso de estar de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos de la cuenta pública de gasto anual del municipio y los estados financieros; asumir las funciones de ministerio público por ministerio de ley; promover la regularización de la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia; proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas; vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales, así como las relativas al alineamiento, conservación y aseo de las calles.

133. Por otra parte, en la postulación de regidurías, tanto para la fracción II como para la fracción III impugnada, se prevé el modelo de alternancia de género, señalándose que la primera regiduría será para un hombre y la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones. Dicho modelo de alternancia tampoco vulnera el principio de paridad pues debe partirse de que en el Estado de Durango existen treinta y nueve municipios que se integraran con las siguientes regidurías de acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango:

"**Artículo 21.**

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, un síndico y el número de regidores, de la siguiente manera:

"I. En Durango, 17 regidores.

"II. En Gómez Palacio y Lerdo, 15 regidores.

"III. En Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Mapimí, Nuevo Ideal, Vicente Guerrero, Mezquital, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, Santiago Papasquiaro, Tamazula y Tlahualilo, 9 regidores.

"IV. En los demás municipios, se integrarán con 7 regidores.

"Para el Presidente Municipal, Síndico y Regidor propietario, se elegirá un suplente. Todos los regidores propietarios serán considerados como representantes populares, con idéntica categoría e igualdad de derechos y obligaciones. En la elección de los ayuntamientos se contemplará el principio de la representación proporcional."

134. De esta manera, el número de regidurías en todos los Municipios del Estado de Durango es impar, por lo que, en el supuesto de la fracción III del inciso a) del numeral 6 del artículo 184 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (en el que se postula una mujer para

la presidencia municipal y se registre a una mujer para la sindicatura), no se afecta la paridad de género en la integración total del Ayuntamiento, porque el hecho de postular mujeres en los cargos de presidencia municipal y sindicatura tiene como consecuencia que, respetando la regla de alternancia en la postulación de regidurías, siempre existan más mujeres en la planilla del ayuntamiento:

Municipio de Durango	
Presidencia	Mujer
Sindicatura	Mujer
1o. Regiduría	Hombre
2o. Regiduría	Mujer
3o. Regiduría	Hombre
4o. Regiduría	Mujer
5o. Regiduría	Hombre
6o. Regiduría	Mujer
7o. Regiduría	Hombre
8o. Regiduría	Mujer
9o. Regiduría	Hombre
10o. Regiduría	Mujer
11o. Regiduría	Hombre
12o. Regiduría	Hombre
13o. Regiduría	Mujer
14o. Regiduría	Hombre
15o. Regiduría	Mujer
16o. Regiduría	Hombre
17o. Regiduría	Mujer
Total de mujeres	10
Total de hombres	9

Municipios de Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Mapimí, Nuevo Ideal, Vicente Guerrero, Mezquital, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, Santiago Papasquiaro, Tamazula y Tlahualilo	
Presidencia	Mujer
Sindicatura	Mujer
1o. Regiduría	Hombre
2o. Regiduría	Mujer
3o. Regiduría	Hombre
4o. Regiduría	Mujer
5o. Regiduría	Hombre
6o. Regiduría	Mujer
7o. Regiduría	Hombre
8o. Regiduría	Mujer
9o. Regiduría	Hombre
Total de mujeres	6
Total de hombres	5

Demás Municipios	
Presidencia	Mujer
Sindicatura	Mujer
1o. Regiduría	Hombre
2o. Regiduría	Mujer
3o. Regiduría	Hombre
4o. Regiduría	Mujer
5o. Regiduría	Hombre
6o. Regiduría	Mujer
7o. Regiduría	Hombre
Total de mujeres	5
Total de hombres	4

135. Además, se garantiza la utilización de este mecanismo porque el propio artículo 184, en el numeral 6, inciso a), fracción I, dispone que para garantizar la paridad se deben postular "*por lo menos*", esto es, como un piso mínimo, al cincuenta por ciento de mujeres como candidatas a las presidencias municipales, lo que da la posibilidad de que sea mayor el número de ayuntamientos que en caso de optar por la fórmula de presidencia y sindicaturas con candidatas mujeres, tengan una mayor presencia en la integración del cabildo.

136. Por tanto, es claro que las medidas adoptadas por el legislador en la fracción III del inciso a) del numeral 6 del artículo 184 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales es una medida positiva encaminada a acelerar la participación política de las mujeres en cargos públicos de dirección y liderazgo político y, por tanto, debe reconocerse su **validez** constitucional.

VI.2. TEMA 4. Bloques de competitividad

137. El partido político MORENA, en su cuarto concepto de invalidez, aduce que el artículo 184, numeral 6, inciso b), párrafos primero y segundo, fracción I, y el inciso f), párrafos primero y segundo, fracción I, en las porciones normativas que señalan, respectivamente, *"I. Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres"*, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango carecen de un enfoque de alternancia de género por período electivo y, por ello, devienen incongruentes, porque si la finalidad de que el Instituto determine, en cada caso, tres bloques de competitividad, consiste en evitar que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios o distritos en los que los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, esto no queda garantizado si sólo sujeta a dichos partidos a que una fórmula de mujeres encabece al menos un bloque de competitividad, pues bajo un principio de autodeterminación y autoorganización, los partidos podrán cumplir esa regla postulando a una fórmula de mujeres como cabeza del tercer bloque, a la vez que el primer y el segundo bloques son encabezados por fórmulas de hombres.

138. Así, estima que las porciones normativas impugnadas vulneran el principio de paridad de género en su enfoque transversal, porque si bien se advierte que las mujeres pueden encabezar más de un bloque de competitividad, lo cierto es que por la manera en que se redactan dichas porciones normativas,

implícitamente se admite que los partidos políticos releguen a solo una fórmula de mujeres como cabeza de bloque de competitividad, sin importar que, eventualmente, sea el tercero de ellos donde existan menos posibilidades de triunfo para el partido postulante, habida cuenta que tal regulación permite que el género masculino encabece dos bloques, que pueden ser los de mayores posibilidades de triunfo, pues no hay restricción en ese sentido.

139. Finalmente, considera procedente hacer una interpretación conforme en el entendido de que al menos un bloque deba ser encabezado por fórmula de género distinto y de manera alternada en cada proceso electoral, de manera que, incluso, los otros dos bloques alternen también el género de las fórmulas que los encabecen, según corresponda a cada proceso comicial; solución que, dice, es posible extraer del contenido de los artículos 53, párrafo segundo, y 56, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

140. Este Tribunal Pleno estima que dichos argumentos son **infundados.**

141. En primer lugar, debe recordarse que el diseño de las reglas y medidas específicas para cumplir con el mandato de paridad de género son relativas a la libertad de configuración de las entidades federativas, pues no existe una reserva de fuente para cumplir con este mandato.

142. Es decir, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género, gozan de libertad de configuración para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables para las elecciones federales y lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente.

143. De acuerdo con el texto actual del artículo 41 constitucional, así como los precedentes de este Alto Tribunal, el deber del órgano legislador local de adecuar su orden jurídico interno al mandato de paridad, en lo que se refiere a los cargos de elección popular, se satisface al incorporar, en cualquier ordenamiento de rango legal interno las reglas de postulación, conformación y registro de candidaturas que aseguren el respeto de la paridad de género en los órganos representativos locales.

144. Lo anterior, sin dejar de considerar que estas reglas deberán cumplir con el resto de los preceptos constitucionales, los derechos humanos y los principios aplicables en la materia, así como que tienen aplicación directa en la entidad federativa las distintas obligaciones que prevén la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o la Ley General de Partidos Políticos, en lo que resulte aplicable a las elecciones para las legislaturas locales.[45]

145. En ese contexto, cabe señalar que el antecedente directo de los bloques de competitividad se remite al establecimiento de "cuotas de género" a través del transitorio vigésimo segundo[46] de la reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.[47] Estas acciones afirmativas consistían en implementar medidas compensatorias con el fin de equilibrar la subrepresentación existente respecto de ciertos grupos sociales o minoritarios.

146. En dicho precepto se estableció que los partidos políticos debían considerar en sus estatutos que las candidaturas para las diputaciones y senadu-

[45] Véase la **acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020,** resueltas por el Tribunal Pleno el diez de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación del principio de paridad de género", en su parte primera, intitulada "Principio de igualdad entre mujeres y hombres establecido en la Constitución local y bloques de competitividad", consistente en reconocer la validez de los artículos 12, párrafo tercero, en su porción normativa "La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 215 Bis y 215 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, adicionados mediante los decretos publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte.

[46] **Vigésimo Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.** Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70 % para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.

[47] "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones 1 y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral."

rías no debían exceder el setenta por ciento (70 %) para cada género. Este fue un avance trascendental, pues el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció expresamente el porcentaje a observar en la postulación de las candidaturas.

147. Posteriormente, con la reforma electoral en materia de género publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de junio de dos mil dos,[48] las cuotas de género se establecieron en el cuerpo de la ley y no sólo en un artículo transitorio. Además, se preveía que al menos una de las tres candidaturas de los segmentos de representación proporcional tendría que ser asignada para una mujer y que en caso de que los partidos políticos no acataran estas disposiciones habría la posibilidad de negarles el registro de las candidaturas.[49]

148. El catorce de enero de dos mil ocho,[50] el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue reestructurado y se estableció la obligación de

[48] "DECRETO por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4o.; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones, y Procedimientos Electorales, publicado el 22 de noviembre de 1996."

[49] **Artículo 175-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político."

"**Artículo 175-C.**

"1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

"2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral te requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

"3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo."

[50] "*DECRETO por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*."

los partidos políticos de garantizar la equidad y de procurar la paridad de los géneros tanto en los órganos de dirección como en las candidaturas a cargos de elección popular. Asimismo, sin dejar de lado el sistema de cuotas, se dispuso que la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas de partidos políticos y coaliciones, tanto para diputaciones como senadurías, deberían integrarse con al menos el cuarenta por ciento (40 %) de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.[51]

149. Sin embargo, a pesar de este fortalecimiento institucional del régimen electoral a favor de las mujeres, las dirigencias de los partidos políticos, aun bajo este arreglo institucional, incurrieron en prácticas que tenían como fin privilegiar los espacios de representación política para los hombres.

150. Una de estas prácticas fue relegar a las mujeres candidatas a distritos electorales en donde el partido político, históricamente, tenía bajas probabilidades de ganar la competencia electoral. Así, la paridad de género en materia de competitividad electoral se colocó como una nueva problemática por resolver por parte de las instituciones electorales locales y federales.

151. De esta forma, los **bloques de competitividad** surgieron como una metodología cuyo objetivo es lograr que las mujeres ejerzan de forma efectiva su derecho a la representación política, por lo que se establece la obligación de los partidos políticos de postular las candidaturas de forma paritaria en aquellos distritos electorales con mayor competitividad electoral, de forma que se garantice que las mujeres sean candidatas no sólo en los distritos en los que existen menos posibilidades de ganar.

---

[51] "**Artículo 4.**
"1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. ..."
Artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
"1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. ..."

152. De lo que se concluye que, si bien no existe un modelo o una acción afirmativa especifica constitucionalmente exigida para garantizar la paridad de género y, consecuentemente, las legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad de configuración para desarrollar los modelos que permitan la postulación paritaria en los cargos de elección popular, lo cierto es que dicha libertad de configuración, en el caso, se sujeta al cumplimiento del mandato constitucional del principio de paridad de género en materia político-electoral, haciendo efectivo el derecho a la igualdad sustancial.

153. Ahora, el artículo 184 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, del que se impugna el numeral 6, inciso b), párrafos primero y segundo, fracción I, y el inciso f), párrafos primero y segundo, fracción I, establece lo siguiente:

"**Artículo 184.**

"1. Corresponde a los partidos políticos, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.

"2. Las diputaciones a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de integrantes de los ayuntamientos, se registrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una (sic) persona propietaria y una persona suplente **del mismo género.**

"Tratándose de fórmulas cuyo propietario pertenezca al género masculino, podrá ir en suplencia una persona del género femenino.

"**3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán, la paridad entre los géneros en la postulación a cargos de elección popular para la integración del Congreso y los Ayuntamientos.**

"4. **El Instituto tendrá facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.** En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

"5. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

"**6. La totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputaciones y ayuntamientos** que presenten los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes ante el Instituto, **deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros** mandatada en la Constitución, la Ley General y la presente Ley.

"a) **Para dar cumplimiento a la paridad horizontal y vertical en elección de Ayuntamientos,** las solicitudes de registro establecidas en el párrafo anterior, se sujetarán a lo siguiente:

"**I. Se deberá postular por lo menos un cincuenta por ciento de mujeres como candidatas y el cincuenta por ciento restante de hombres como candidatos a presidenta y presidente municipal respectivamente, en el supuesto de que el número de las candidaturas a presidencias municipales sea impar, la mayoría corresponderá a candidatura mujer.**

"**II. Si por la presidencia municipal contiende un hombre, la candidatura para la sindicatura deberá ser para una mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones.**

"**III. En el caso de que para la presidencia municipal contienda una mujer, la candidatura para la sindicatura podrá corresponder a una mujer, la primera regiduría para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones.**

"**b) Para garantizar el principio de paridad transversal, la postulación y registro de candidaturas de los Ayuntamientos del Estado, el Instituto**

realizará los trabajos correspondientes para determinar tres bloques de competitividad, para evitar que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios en los que los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

"**Una vez realizado lo anterior, los partidos políticos deberán ajustarse a las siguientes reglas:**

"**I. Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres.**

"II. **En ningún caso se deberá** (sic) postular candidaturas de mujeres para Presidencias Municipales **en los dos últimos municipios del último bloque**.

"**III. Se deberá asegurar la integración paritaria en cada bloque, tomando en consideración los siguientes supuestos:**

"i) En caso de que se conformen los tres bloques por un número impar de municipios; **al menos dos de ellos, deberán integrarse por mayoría de fórmulas de mujeres.**

ii) De los tres bloques que se conformen, **en caso de que dos o uno sean integrados por un número impar de municipios; al menos uno de ellos deberá integrarse por mayoría de fórmulas de mujeres.**

"c) Para las candidaturas de mayoría relativa a presidencia municipal y/o sindicatura, los partidos políticos deberán presentar cuando menos dos fórmulas en algunas de las candidaturas de mayoría relativa a presidencia municipal y/o sindicatura, en la cual, tanto propietario como suplente cumpla con el requisito de: contar hasta con 30 años cumplidos al día de la elección.

"d) Los partidos políticos deberán presentar al menos una fórmula de candidatura de mayoría relativa a presidencia municipal y/o sindicatura la cual, deberá corresponder a personas con discapacidad permanente y/o de la diver-

sidad sexual, y/o adulto mayor y/o migrante, en la cual, tanto propietario como suplente pertenezcan al mismo grupo.

"Las personas postuladas podrán decidir, mediante el formato correspondiente, si el tipo de discapacidad permanente con que se cuente, así como la referencia al grupo especifico de la diversidad sexual al que pertenezca, se hace o no pública. Tomando en consideración que lo único que sí será de dominio público al ser postulado o postulada, será la mención genérica del grupo o sector social que representa.

"Para el cumplimiento de lo establecido en los incisos c) y d) de este numeral, se deberán proponer fórmulas, tanto de propietarios como de suplentes pertenecientes al mismo grupo o sector social vulnerable.

"En el caso de las candidaturas a las regidurías en los Ayuntamientos, se deberán postular conforme lo siguiente:

"i. En los municipios con siete regidurías: se deberá presentar una fórmula en las primeras cinco posiciones del listado de sus candidaturas del municipio, en favor de cualquiera de los grupos o sectores sociales vulnerables, enlistados anteriormente.

"ii. En los municipios con nueve regidurías: se deberá presentar una fórmula en las primeras seis posiciones del listado de sus candidaturas del municipio, en favor de cualquiera de los grupos o sectores sociales vulnerables, enlistados anteriormente.

"iii. En los municipios con quince regidurías: se deberá presentar una fórmula en las primeras siete posiciones del listado de sus candidaturas del municipio, en favor de cualquiera de los grupos o sectores sociales vulnerables, enlistados anteriormente.

"iv. En el municipio de Durango: se deberá presentar una fórmula en las primeras ocho posiciones del listado de sus candidaturas del municipio, en favor de cualquiera de los grupos o sectores sociales vulnerables, enlistados anteriormente.

"**e) Para dar cumplimiento a la paridad en elección de Diputaciones, las solicitudes de registro establecidas en el primer párrafo del numeral 6 del presente artículo, se sujetarán a lo siguiente:**

"**I. Si de las postulaciones, más del cincuenta por ciento en los distritos por el principio de mayoría relativa corresponde a hombres, la primera candidatura por el principio de representación proporcional deberá ser para una mujer, la segunda para un hombre, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones.**

"**II. Si de las postulaciones, más del del (sic) cincuenta por ciento en los distritos por el principio de mayoría relativa corresponde a mujeres, la primera candidatura por el principio de representación proporcional deberá ser para un hombre, la segunda para una mujer, y así sucesivamente hasta agotar todas las posiciones.**

"**f) Para garantizar el principio de paridad transversal, la postulación y registro de candidaturas de diputadas y diputados, el Instituto realizará los trabajos correspondientes para determinar tres bloques de competitividad, para evitar que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.**

"Una vez realizado lo anterior, los partidos políticos deberán ajustarse a las siguientes reglas:

"**I. Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres.**

"**II. En ningún caso se deberá (sic) postular candidaturas de mujeres a diputación, en los dos últimos distritos del último bloque.**

"**III. Se deberá asegurar la integración paritaria en cada bloque.**

"Para las candidaturas por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos deberán presentar cuando menos una fórmula en alguno de los distritos

electorales, en la cual, tanto propietario como suplente cumpla con el requisito de contar hasta con 30 años cumplidos al día de la elección,

"g) Los partidos políticos deberán presentar al menos una fórmula de candidatura dentro de los primeros tres lugares en las listas de representación proporcional que para tal efecto registren, la cual, deberá corresponder a personas con discapacidad permanente y/o de la diversidad sexual y/o adulto mayor y/o migrantes, en la cual, tanto propietario como suplente pertenezcan al mismo grupo; en el caso que se presentara más de una fórmula bajo alguno de estos supuestos, las subsecuentes podrán ser en cualquier posición dentro del listado, o bien optar por el principio de mayoría relativa en algún distrito electoral local.

"Las personas postuladas podrán decidir, mediante el formato correspondiente, si el tipo de discapacidad permanente con que se cuente, así como la referencia al grupo específico de la diversidad sexual al que pertenezca, se hace o no pública. Tomando en consideración que lo único que si será de dominio público al ser postulada o postulado, será la mención genérica del grupo o sector social que representa.

"Para el cumplimiento de lo establecido en los incisos g) y h) de este numeral, se deberán proponer fórmulas, tanto de propietarios como de suplentes, pertenecientes al mismo grupo o sector social vulnerable.

"**7. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.**

"**Tratándose de fórmulas cuyo propietario pertenezca al género masculino, podrá ir en suplencia una persona del género femenino.**

"8. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político, coalición o candidatura común no cumple con lo anterior, el Consejo General le requerirá en primera instancia para que, en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.

"9. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político, coalición o candidatura común que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General le requerirá, de nueva cuenta, para que, en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. **En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas.**" [El resaltado en amarillo obedece a las porciones normativas impugnadas].

154. De lo que se desprende que el artículo 184, numeral 6, inciso b), párrafos primero y segundo, fracción I, impugnado, dispone que la **totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a ayuntamientos** que presenten los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, **deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros** mandatada en la Constitución, la Ley General y la propia ley.

155. Para la observancia de lo anterior, esto es, a efecto de garantizar el principio de paridad transversal, el legislador local dispuso que en la postulación y registro de dichas candidaturas, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad determinará **tres bloques de competitividad,**[52] para evitar que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos **municipios** en los que los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior. Así, se previó que dichos partidos deben ajustarse a las reglas siguientes:

(I) Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres.

(II) No podrán postular candidaturas de mujeres para presidencias municipales en los dos últimos municipios del último bloque.

[52] **Artículo 3 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango**
"III. Bloques de Competitividad: Es la distribución de los segmentos de votación de candidaturas de mayoría relativa, para garantizar que ningún género en la elección, éste en condiciones de competitividad desigual; ..."

(III) Deben asegurar la integración paritaria en cada bloque, tomando en consideración los siguientes supuestos:

• En caso de que se conformen los tres bloques por un número impar de municipios, al menos dos de ellos deberán integrarse por mayoría de fórmulas de mujeres.

• De los tres bloques, en caso de que dos o uno sean integrados por un número impar de municipios; al menos uno de ellos deberá integrarse por mayoría de fórmulas de mujeres.

156. Luego, el artículo 184, numeral 6, inciso f), párrafos primero y segundo, fracción I, controvertido, establece que la **totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputaciones** que presenten los partidos políticos, las coaliciones o las candidaturas comunes ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, **deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros** mandatada en la Constitución, la Ley General y la propia ley.

157. Para garantizar el principio de paridad transversal, el legislador del Estado de Durango previó que en la postulación y registro de candidaturas de diputados, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad determinará **tres bloques de competitividad,** para evitar que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos **distritos** en los que los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior. De esta forma, fijó que dichos partidos deben ajustarse a las reglas siguientes:

(I) Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres.

(II) No podrán postular candidaturas de mujeres a diputación en los dos últimos distritos del último bloque.

(III) Deben asegurar la integración paritaria en cada bloque.

158. Visto lo anterior y como se adelantó, este Tribunal Pleno estima **infundado** el argumento referente a que los artículos impugnados, en las porciones

normativas que señalan *"I. Al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres",* carecen de un enfoque de alternancia de género por período electivo y devienen incongruentes, pues, sostiene, los partidos políticos postularán a una fórmula de mujeres como cabeza del tercer bloque y el primero y segundo bloques serán encabezados por fórmulas de hombres.

159. Esto, toda vez que el accionante realiza una lectura parcial del artículo controvertido, dado que si bien las fracciones I de los incisos b) y f) del numeral 6, establecen que al menos un bloque deberá ser encabezado por fórmula de mujeres, lo cierto es que esto no conlleva a que ese bloque sea el tercero, pues para ambos incisos se prevé que **en ningún caso los partidos políticos podrán postular candidaturas de mujeres para presidencias municipales o a diputación, en los dos últimos municipios o distritos del último bloque,** respectivamente; máxime que, también, expresamente se señala que dichos institutos políticos deberán asegurar la integración paritaria en cada bloque.

160. Además, cabe señalar que el numeral 4 del propio artículo 184 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, dispone que el Instituto Electoral local tendrá facultades para **rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad,** fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de estas, siendo que, en caso de que no sean sustituidas, no se aceptarán dichos registros.

161. De esta forma, el artículo cuestionado implementa una medida especial que exige dividir las candidaturas de los partidos políticos en tres bloques de competitividad y que, en cada uno, se postule de manera paritaria a mujeres y hombres, justamente con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados ayuntamiento o distritos en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos, considerando el proceso electoral local anterior; siendo que, como se señaló, se establece la prohibición de postular candidaturas de mujeres en los dos últimos municipios o distritos del último bloque, lo cual constituye una medida adicional para garantizar la paridad transversal, lo que se traduce en un mecanismo que genera mayor beneficio a las mujeres.

162. Así, el propósito de esta medida de paridad transversal consiste en garantizar la igualdad de condiciones en la participación política de mujeres y

hombres que aspiran a las presidencias municipales, asegurando que las mujeres compitan en municipios de rentabilidad electoral, pues prohíbe postular candidaturas de mujeres para presidencias municipales en los dos últimos municipios del último bloque.

163. Lo que acontece también en la postulación a diputaciones, ya que busca garantizar el acceso de las mujeres a los distritos de mayor competitividad y no sólo a aquellos con pocas o nulas posibilidades de obtener el triunfo, debido a que impide la postulación de candidaturas de mujeres a diputación en los dos últimos distritos del último bloque.

164. Por tanto, se concluye que, contrario a lo sostenido por el partido accionante, los artículos 184, numeral 6, inciso b), párrafos primero y segundo, fracción I, y el inciso f), párrafos primero y segundo, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, no son inconstitucionales, pues no contravienen el principio de paridad ni constituyen una restricción para poder lograr igualdad sustantiva o de facto; de ahí que deba reconocerse su **validez.**

VI.3. REQUISITO DE ELEGIBILIDAD CONSISTENTE EN LA SEPARACIÓN DEL CARGO PARA REELECCIÓN DE PRESIDENTES MUNICIPALES, SÍNDICOS Y REGIDORES, ASÍ COMO DEL MINISTERIO PARA MINISTROS DE CULTO

VI.3. Tema 1. Requisitos de elegibilidad de para reelección de presidentes municipales, síndicos y regidores

165. En su quinto concepto de invalidez, MORENA sostiene que, en términos del párrafo primero del numeral 4 del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, los presidentes municipales, síndicos y regidores que opten por la elección consecutiva deberán separarse de su encargo "*hasta un día antes del inicio de las campañas electorales y hasta la entrega, en su caso, de la constancia de mayoría*", situación que se regula de forma distinta para las diputaciones (numeral 3 del mismo artículo 10), para quienes el legislador dispuso que sería optativa la separación del cargo, lo que es contrario al voto popular y al principio de igualdad y no discriminación.

166. Es **infundado** el planteamiento hecho valer por MORENA respecto al numeral 4 del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad, pues de la lectura de sus conceptos de invalidez es posible advertir que dicho instituto político **sustenta la inconstitucionalidad del enunciado normativo en una premisa incorrecta,** esto es, que el precepto cuestionado establece un trato discriminatorio respecto a los diputados, dado que mientras a ellos no se les exige la separación del cargo para aquellos casos en que busquen una elección consecutiva pues, afirma, que mientras para ellos *es optativo en términos del numeral 3*,[53] a los presidentes municipales, síndicos y regidores que opten por la elección consecutiva **se les exige** separarse de su encargo hasta un día antes del inicio de las campañas electorales y hasta la entrega, en su caso, de la constancia de mayoría; sin embargo, de la lectura del precepto impugnado se advierte que también es optativo para estos últimos la separación que se señala.

167. A efecto de evidenciar lo anterior, debe transcribirse la porción que contiene el enunciado normativo cuestionado:

"**Artículo 10.** ...

"4. Para el caso de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores que opten por la elección consecutiva, **podrán** separarse de su cargo público **hasta un día antes del inicio de las campañas electorales y hasta la entrega, en su caso, de la constancia de mayoría.**

"En cualquier caso, queda expresamente prohibido el uso de recursos públicos del Ayuntamiento para actividades proselitistas, como lo son el uso de la

[53] **Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango** "...
"3. Para el caso de las y los diputados que aspiren a la elección consecutiva, deberán respetar el principio por el que fueron electos, exceptuando cuando se trate de representación proporcional y deseen contender para un distrito de mayoría relativa.
"**Será optativo separarse del cargo,** pero en caso de decidir no hacerlo, deberá asistir a todas y cada una de las sesiones de Congreso, así como comisiones de las que forme parte.
"En cualquier caso, queda expresamente prohibido el uso de recursos públicos del Congreso para actividades proselitistas, como lo son el uso de la infraestructura del recinto parlamentario, de las oficinas de representación, del personal, de vehículos o cualquier otro que sea propiedad del Congreso o provenga de sus recursos. ..."

infraestructura, del personal de vehículos o cualquier otro bien que sea propiedad del ayuntamiento o provenga de sus recursos."

168. En ese sentido, contrario a lo manifestado por la accionante, el vocablo "*podrá*" que señala en el numeral 4 de la Ley Electoral local debe interpretarse en su literalidad, esto es, como una mera posibilidad que tienen los titulares de las presidencias municipales, sindicaturas y regidurías de elegir separarse o no del encargo en el caso de optar por competir en una elección consecutiva. Por ello, es optativo para la persona que ocupa alguno de estos cargos municipales y cuya decisión es participar en una elección consecutiva, el separarse del puesto que ostenta, sin que pueda dársele un entendimiento de obligación o prohibición de continuar en el cargo.

169. Finalmente, no sobra decir que con relación a la separación del cargo de las personas que fungen como presidentes municipales o síndicos, así como de los diputados, este Tribunal Pleno ha mencionado con anterioridad, en diversos precedentes, que los Congresos locales gozan de libertad de configuración para determinarlo; ello pues el Constituyente no determinó obligación alguna para separarse del cargo durante las campañas electorales en las que pretendan obtener una elección consecutiva, por lo que no existe impedimento a nivel constitucional para continuar en la función mientras desarrollan proselitismo político.

170. Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas,**[54] que a su vez retomó lo dicho en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas,[55] se sostuvo que un interpretación de los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, permitía advertir que el texto constitucional no establecía disposición alguna en la que se regulara la temporalidad con la que los servidores públicos locales o municipales debían separarse de sus cargos

[54] Fallada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en el punto correspondiente. Véase la página 193.
[55] En sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

para poder ser electos –en aquel caso se mencionó para diputados locales– por lo que es una cuestión que se inscribe en el ámbito de configuración legislativa local.

171. En vista de lo anterior, se reconoce la **validez** del artículo 10, numeral 4, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

VI.3. Tema 2. Requisitos de elegibilidad para ministros de culto

172. En otro aspecto, en su mismo quinto concepto de invalidez, el Partido accionante señala que el numeral 5 del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango es inconstitucional, pues el legislador local no tenía competencia para regular los requisitos de elegibilidad que ya se encuentran regulados en la ley reglamentaria del artículo 130 constitucional. Añade que ese vicio deriva también en una deficiente regulación de los requisitos de elegibilidad, ya que aun cuando la porción normativa impugnada prevé lo mismo que el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en su primer párrafo con relación al tiempo de antelación con el que deben separarse las ministras y ministros de culto para poder ser votados en un cargo de elección popular, lo cierto es que el legislador local fue omiso en referir la forma para que tal renuncia o separación del ministerio religioso surta efectos y, en su caso, se compute el plazo de antelación a la fecha de una jornada comicial a partir de fecha cierta; menciona que este vicio puede dar lugar a que los operadores jurídicos consideren en su aplicación atender al principio pro persona "*en el sentido de que, si no lo prevé una norma local igual que la federal, el impedimento es superable, con independencia de que el legislador estatal no sea competente*".

173. Es **fundado** el planteamiento del accionante en cuanto sostiene que el Congreso del Estado de Durango no tiene competencia para regular los requisitos de elegibilidad de los ministros de culto, pues ya se encuentran regulados en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal.

174. El precepto impugnado dispone lo siguiente:

"Artículo 10. ...

"5. Los ministros de cualquier culto religioso que aspiren a algún cargo de elección popular, además de cumplir con los requisitos establecidos en el párrafo anterior, **deberán haber renunciado formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos con cinco años de antelación al día en que se celebre la elección.**"

175. Como punto de inicio del estudio debe transcribirse el artículo 130 de la Constitución Federal, que dispone lo siguiente:

"**Artículo 130.** El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

"**Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.** La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

"**a)** Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

"**b)** Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

"**c)** Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

"**d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos.** Como ciudadanos **tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.**

"**e)** Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

"Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

"Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

"Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

"**Las autoridades federales, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.**"

176. Del referido artículo constitucional se puede advertir que consagra el principio histórico de separación del Estado y las iglesias, por lo que determina que las iglesias y las demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley reglamentaria.

177. Respecto a la competencia para emitir la ley reglamentaria de la materia, el Constituyente dispuso que **correspondería en exclusiva** al Congreso

de la Unión legislar en la materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas, para lo cual dicha ley reglamentaria tendría como objeto desarrollar y concretar, entre otras disposiciones, en lo que interesa, la prevista en el inciso d), que se refiere a la imposibilidad de que los ministros de cultos no puedan desempeñar cargos públicos, así como a que únicamente puedan votar **pero no ser votados, salvo que hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley.**

178. Finalmente, el artículo 130, último párrafo, constitucional, dispuso que las autoridades federales, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tendrán en la materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas, las facultades y responsabilidades que determine la ley reglamentaria.

179. En ese sentido **de la lectura literal** del referido artículo 130 de la Constitución Federal, es claro que el Constituyente Permanente, **reservó en exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en la materia de culto público, iglesias y asociaciones religiosas, y más específicamente para determinar la anticipación y la forma para que las personas que fungieron como ministros de culto puedan participar en una elección.**

180. Ahora bien, es posible advertir que dicha obligación constitucional quedó plasmada en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en donde el Congreso de la Unión **estableció la anticipación y los requisitos formales para que las personas que han ejercido un ministerio de culto puedan participar para ser votados en cargos de elección popular**:

"**Articulo 14.** Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, **a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.**

"Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

"**La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva.**

"**Para efectos de este artículo, la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación.**"

181. Por tanto, es claro que el legislador del Estado de Durango no tiene competencia para regular, y ni siquiera reproducir, lo que establece la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, como lo hizo en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad, máxime cuando no establece los diversos elementos que para la separación del ministerio señala la aludida Ley, al ser una competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que debe declararse su invalidez en su totalidad.

182. Así, se declara la **invalidez** de la totalidad del numeral 5 del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

VI.4. REQUISITO DE CONTAR CON LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP) PARA PODER SER CANDIDATO

183. El Partido Político MORENA, en su sexto concepto de invalidez, plantea la inconstitucionalidad de los artículos 32 BIS, numeral 3, fracción III, en la porción normativa *"CURP"*; y 187, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, al considerar que el legislador añade un requisito innecesario y desproporcionado, que eventualmente puede incidir en el derecho humano de la ciudadanía a ser votada; ello, porque actualmente la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral es un

documento aceptado oficialmente como identificación de los ciudadanos mexicanos, en el cual consta la CURP, y de la cual la autoridad electoral local puede tomar el dato, sin obligar a los partidos políticos y a las candidaturas independientes, coaliciones o candidaturas comunes al requisito engorroso de proporcionarlo doblemente, si ya se acompaña además el acta de nacimiento, cuyas copias se acompañan a toda solicitud de registro, y que, además, acreditan la identidad de los ciudadanos en relación con lo previsto en el artículo 36, fracción I, de la Constitución; dado que tal exigencia no es susceptible de asociarse en forma indefectible, directa, indiscutible o inmediata a un requisito de inelegibilidad de conformidad con la tesis P./J. 13/2012 (10a.) de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD."

184. De esta forma, refiere que se impone un requisito no previsto en la Constitución del Estado de Durango para ser diputado, gobernador o integrante de algún ayuntamiento, siendo que el numeral 116, párrafo segundo, constitucional, dispone que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos y con sujeción a las normas que el propio precepto constitucional dispone, aunado con lo establecido en el artículo 115 de la Norma Fundamental.

185. Concluye que es necesario contar con un efectivo derecho a ser votado con una actitud del legislador y de la autoridad electoral que facilite de manera óptima, sencilla y que no limite, con redundancias, su ejercicio, careciendo así de fundamentación y motivación legislativas, con infracción a lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

186. A efecto de analizar dichos argumentos, en principio conviene señalar lo que establecen los artículos 32 BIS, numeral 3, fracción III y 187, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango impugnados en este punto, cuyo texto es el siguiente:

"**Artículo 32 Bis.**

"1. Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de

ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen candidato común deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, el que deberán presentar para su registro ante el Consejo General, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

"2. Los partidos políticos que postulen candidato a Gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los ayuntamientos en todos los municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

"**3. El convenio de candidatura común deberá contener:**

"I. Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

"II. Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

"**III. Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar, CURP y el consentimiento por escrito de quien encabece la candidatura;**

"IV. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

"V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y

"VI. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General."

"**Artículo 187.**

"1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición o candidatura común que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

"I. Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

"II. Lugar y fecha de nacimiento;

"III. Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

"IV. Ocupación;

"V. Clave de la credencial para votar;

"**VI. CURP;**

"VII. Cargo para el que se les postule;

"VIII. Los candidatos a Diputados e integrantes del Ayuntamiento que busquen la elección consecutiva en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección; y

"IX. En el caso de los ciudadanos duranguenses pertenecientes a algún grupo o sector social vulnerable, cuyo registro como candidatos soliciten los partidos políticos, además de la documentación comprobatoria anterior, deberán acreditar su pertenencia al grupo o sector social vulnerable que representen, contempladas en la presente ley."

187. De los preceptos impugnados se advierte que los partidos políticos que postulen **candidatura común** deberán **suscribir un convenio** firmado por sus representantes y dirigentes, el que deberán presentar para su registro ante

el Consejo General, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate. **Dicho convenio de candidatura común deberá contener** el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar, **CURP** y el consentimiento por escrito de quien encabece la candidatura. Asimismo, el segundo de los preceptos establece como requisito para la solicitud de registro de candidaturas, el señalamiento del partido político o coalición o candidatura común que las postulen y deberá contener entre otros datos de los candidatos, la **CURP.**

188. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que son **infundados** los planteamientos realizados por el Partido accionante, en atención a que la Clave Única de Registro de Población (CURP) requisito impugnado, es un documento de identificación **individual** que radica en una clave alfanumérica irrepetible que consta de dieciocho caracteres, la cual resulta una condición meramente formal que facilita la tramitación de las solicitudes de registro de candidatos comunes para las elecciones que se celebren en la entidad federativa, **por lo que es idónea para la identificación de los candidatos sin que se trate de un requisito excesivo,** ya que la legislación únicamente obliga proporcionar entre otros requisitos la Clave Única de Registro de Población, por lo que, no se advierte que eventualmente pudiera incidir en el derecho humano de la ciudadanía a ser votada.

189. Lo anterior, toda vez que la Clave Única de Registro de Población (CURP), al ser un documento que permite registrar de **forma individual** a los mexicanos y a los extranjeros que se encuentren con una condición de estancia regular en el país, es un documento que cumple **una función única y distinta de los otros requisitos,** de ahí que, contrario a lo que señala el partido accionante no se considera que se proporcione doblemente, por el hecho de que conste dicha clave en la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral.

190. Desde esa perspectiva, este Alto Tribunal también considera que el requisito analizado es acorde con la tesis P./J. 13/2012 (10a.) de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS

DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD.",[56] que indica que los requisitos para ser registrado como candidato a un cargo de elección popular sólo pueden ser los **derivados directamente de los diversos de elegibilidad,** esto es, sólo los trámites y las cargas que tienden a demostrar que el ciudadano reúne las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira, sin que sea admisible establecer condiciones adicionales para realizar el registro, pues ese trámite forma parte del ejercicio del derecho humano a ser votado, sin que pueda ser escindido normativamente de él.

191. Lo anterior, porque el requisito de la Clave Única de Registro de Población (CURP), sí deriva directamente de los requisitos de elegibilidad con los que deben de cumplir las candidaturas a un cargo de elección popular, ya que de dicho documento se advierte la nacionalidad, ciudadanía, edad, entre otros datos. Además el trámite y obtención del requisito impugnado es un proceso fácil, seguro y de rápida obtención, pues se puede obtener por vía electrónica, sin generar un gasto económico, no constituye una carga desproporcionada o desmedida que pudiera obstaculizar el proceso de registro y aprobación de candidaturas, restringiendo el derecho a ser votado; sino que es una condición meramente formal que dota de certeza a la elección, dado que se tutela la observancia de los requisitos de elegibilidad con los que deben de cumplir las candidaturas a un cargo de elección popular.

192. Esto, aunado a que los requisitos de elegibilidad que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo se establecen algunos lineamientos mínimos

[56] "Los requisitos para ser registrado como candidato a un cargo de elección popular sólo pueden ser los derivados directamente de los diversos de elegibilidad. Es decir, sólo los trámites y las cargas que tienden a demostrar que el ciudadano reúne las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira son requisitos que válidamente pueden establecerse dentro del procedimiento de registro de las candidaturas respectivas, sin que sea admisible establecer condiciones adicionales para realizar el registro, pues ese trámite forma parte del ejercicio del derecho humano a ser votado, sin que pueda ser escindido normativamente de él."
P./J. 13/2012 (10a.), Pleno, Jurisprudencia, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro X, julio de 2012, tomo 1, registro 2001101, página 241.

y, en ese sentido, las constituciones y leyes de las entidades federativas han establecido requisitos variados y diferentes.[57]

193. Igualmente, no se consideran violados los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que aduce el partido accionante derivado de la falta de fundamentación y motivación legislativas, en virtud de que, de la lectura del dictamen relativo presentado por la Comisión de Gobernación, que contiene reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, en el Considerando Segundo, señala que en términos del artículo 116 de la Constitución Federal, el Congreso del Estado de Durango tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras, lo cual deriva del principio de soberanía estatal y del sistema de gobierno federal.

194. Bajo este orden de ideas y en ejercicio de ese ámbito de configuración legislativa, no se considera inválido el legislador local haya impuesto el requisito consistente en que los candidatos deban proporcionar su Clave Única de Registro de Población (CURP) a los partidos políticos que postulen candidatura común, para su registro en las elecciones que se celebren en la entidad federativa.

195. Con base en lo expuesto, se reconoce la **validez** de los artículos 32 BIS, numeral 3, fracción III, en su porción normativa "CURP"; y 187, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

[57] Véase la tesis P./J. 6/2013 (10a.) de rubro: "CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. EL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ ES CONSTITUCIONAL."; la cual derivó de la **acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012,** resuelta por el Tribunal Pleno el treinta y uno de octubre de dos mil doce, por mayoría de nueve votos en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis, de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan el reconocimiento de validez del artículo 9o. del Código Electoral del Estado de Veracruz. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

VII. EFECTOS

196. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[58] en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe fijar los alcances y efectos, así como cualquier otro elemento que resulte indispensable para la plena eficacia del fallo.

197. Así, conforme a lo sostenido por este Tribunal Pleno 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.",[59] para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, debe de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como

[58] **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "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."
[59] "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)."
P./J. 84/2007, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, registro 170879, página 777.

afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

198. En ese sentido, este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, esta Suprema Corte ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

199. Declaratoria de invalidez. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez:

a. De la eliminación de la porción normativa "*y en nombramientos de cargos por designación;*", en el artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

b. Del numeral 5 del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

200. Respecto del artículo 3, numeral 1, fracción XV, **se ordena la reviviscencia de la porción normativa "*y en nombramientos de cargos por designación*;",** frase inserta en la fracción XIII del referido artículo, previo a la reforma impugnada; por lo que, para no afectar el orden de las fracciones correspondientes y a fin de que se cuente con una normativa completa, dicha reviviscencia se ordena para la fracción XV, a efecto de su aplicación en el proceso electoral dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro, que iniciará el primero de noviembre del

año en curso, o bien hasta que el Poder Legislativo del Estado de Durango reincorpore esta porción normativa.[60]

201. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero,[61] de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez decretada en este fallo **surtirá sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que también se notificará al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad federativa.

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

VIII. DECISIÓN

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

[60] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público."
P./J. 86/2007, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, registro 170878, página 778.

[61] **"Artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 10, numeral 4, párrafo primero, 12, numeral 1, 29, numeral 1, fracción XIV, 32 BIS, numeral 3, fracción III, en su porción normativa "CURP", 184, numeral 6, incisos a), fracción III, b), párrafos primero y segundo, fracción I, y f), párrafos primero y segundo, fracción I, 187, fracción VI, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, reformados y adicionados mediante el DECRETO No. 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de la eliminación de la porción normativa "y en nombramientos de cargos por designación2 del artículo 3, numeral 1, fracción XV, dando lugar a la reviviscencia de dicha frase en la fracción de referencia; así como la del artículo 10, numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, reformados y adicionados mediante el DECRETO No. 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango, por las razones señaladas en los apartados VI y VII de esta sentencia.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con reservas en cuanto al artículo 10, numeral 4, párrafo primero, respecto de los apartados del I al IV relativos, respec-

tivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado "ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", consistente en reconocer la validez de los artículos 12, numeral 1, y 282, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO", en su letra A, intitulada "Parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad de género en materia electoral".

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO", en su tema 2, intitulado "Alternancia de género por periodo electivo en la gubernatura del estado", consistente en reconocer la validez del artículo 29, numeral 1, fracción XIV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos

Electorales del Estado de Durango. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

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 con consideraciones diversas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO", en su tema 3, intitulado "Derecho a contender por la primera regiduría", consistente en reconocer la validez del artículo 184, numeral 6, inciso a), fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO", en su tema 4, intitulado "Bloques de competitividad", consistente en reconocer la validez del artículo 184, numeral 6, incisos b), párrafos primero y segundo, fracción I, y f), párrafos primero y segundo, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado "REQUISITO DE ELEGIBILIDAD CONSISTENTE EN LA SEPARACIÓN DEL CARGO PARA REELECCIÓN DE PRESIDENTES MUNICIPALES, SÍNDICOS Y REGIDORES, ASÍ COMO DEL MINISTERIO PARA MINISTROS DE CULTO", en su tema 1, intitulado "Requisitos de elegibilidad para

reelección de presidentes municipales, síndicos y regidores", consistente en reconocer la validez del artículo 10, numeral 4, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango. El señor Ministro Laynez Potisek 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4, denominado "REQUISITO DE CONTAR CON LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP) PARA PODER SER CANDIDATO", consistente en reconocer la validez de los artículos 32 BIS, numeral 3, fracción III, en su porción normativa "CURP", y 187, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

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 con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "IMPUGNACIONES POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO", en su tema 1, intitulado "Eliminación de los nombramientos de cargos por designación en el concepto de paridad de género", consistente en declarar la invalidez de la eliminación de la porción normativa "y en nombramientos de cargos por designación" del artículo 3, numeral 1, fracción XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado "REQUISITO DE ELEGIBILIDAD CONSISTENTE EN LA SEPARACIÓN DEL CARGO PARA REELECCIÓN DE

PRESIDENTES MUNICIPALES, SÍNDICOS Y REGIDORES, ASÍ COMO DEL MINISTERIO PARA MINISTROS DE CULTO", en su tema 2, intitulado "Requisitos de elegibilidad para ministros de culto", consistente en declarar la invalidez del artículo 10, numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar la reviviscencia de la porción normativa "y en nombramientos de cargos por designación" del artículo 3, numeral 1, fracción XIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango para la diversa fracción XV en los procesos electorales próximos y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango.

En relación con el punto resolutivo 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 08 de marzo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de mayo de 2024 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 13 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE SURTE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 2 Y 65 DE LA LEY DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, CONSISTENTE EN QUE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEBE PROMOVERSE ANTE EL PLENO DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA ENTIDAD, AL HABERSE PLANTEADO EN ELLA VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO VIOLACIONES A LA LEGISLACIÓN LOCAL, DE LAS QUE CORRESPONDE CONOCER A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. ANÁLISIS DEL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN U OTRO QUE AFECTE SERIAMENTE LA BUENA FAMA PARA OCUPAR EL CARGO DE AUDITOR SUPERIOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONS-

TITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 65-124 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN. SIN PERJUICIO DE LO ANTERIOR, SI SE TRATARA" Y "U OTRO QUE AFECTE SERIAMENTE LA BUENA FAMA, INHABILITARÁ PARA EL CARGO CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA").

VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TEST DE ESCRUTINIO SIMPLE DE RAZONABILIDAD ES APLICABLE EN EL ANÁLISIS DE PRECEPTOS QUE *PER SE* EXCLUYEN, GENÉRICAMENTE, A UNA PERSONA A ACCEDER A CUALQUIER CARGO PÚBLICO POR HABER SIDO PREVIAMENTE SANCIONADA CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO.

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO PARA OCUPAR EL CARGO DE AUDITOR SUPERIOR DEL ESTADO DE TAMAULIPAS CONSISTENTE EN NO HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO, NI REMOVIDO DE ALGÚN CARGO DEL SECTOR PÚBLICO O PRIVADO POR CAUSA DIFERENTE A LA RENUNCIA, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, DADO QUE ESTABLECE UNA DISTINCIÓN QUE NO NECESARIAMENTE TIENE UNA RELACIÓN ESTRECHA CON LA CONFIGURACIÓN DE UN PERFIL PERSONAL INHERENTE AL TIPO DE FUNCIONES A DESEMPEÑAR EN EL CARGO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 65-124 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO, NI REMOVIDO DE ALGÚN CARGO DEL SECTOR PÚBLICO O PRIVADO POR CAUSA DIFERENTE A LA RENUNCIA").

VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY" QUE PREVÉ COMO REQUISITO EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PARA SER NOMBRADO EN UN EMPLEO O COMISIÓN DE CUALQUIER NATURALEZA EN EL SERVICIO PÚBLICO, DEBEN SER RAZONABLES Y NO DISCRIMINATORIAS.

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 65-124 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO, NI REMOVIDO DE ALGÚN CARGO DEL SECTOR PÚBLICO O PRIVADO POR CAUSA DIFERENTE A LA RENUNCIA").

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad al estimar que el artículo 86, fracciones III, en sus porciones normativas "**no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara**", así como "**u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena**"; y VII, que establece "**no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia**", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público.

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial de la CNDH es oportuno.	4
III.	**LEGITIMACIÓN**	La CNDH es parte legitimada.	5
IV.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**	El Poder Ejecutivo hizo valer una causa de improcedencia.	6
V.	**PRECISIÓN DE LA LITIS**	"**Artículo 86.** … Para ser Auditor Superior se requiere satisfacer los requisitos siguientes: … "**III.** Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara** de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza **u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;** "… "**VII.** No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia. …"	10
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	**A.** No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.	15

		B. Estudio del requisito: No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia.	16
VII.	**EFECTOS** **Declaratoria y plazo**	Se declara la invalidez del artículo 86, fracción VII, que establece "**No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia**", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas.	21
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 86, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara" y "u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, adicionadas mediante el DECRETO No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintidós. TERCERO.—Se declara la **invalidez** del artículo 86, fracción VII, de la Ley de	22

		Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, adicionadas mediante el DECRETO No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, por los motivos expuestos en los apartados VI y VII de esta decisión. CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.	

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **diecisiete de octubre de dos mil veintitrés.**

SENTENCIA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el trece de mayo de dos mil veintidós ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 86, fracciones III, en las porciones normativas "intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara", así como "u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena", y VII, que prevé "no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, reformada y adicionada mediante Decreto No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el trece de abril de dos mil veintidós.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los diversos 2, 25 y 26, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 74/2022 y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

4. Por diverso auto de treinta de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

5. **Informes de las autoridades y presentación de alegatos.** El Poder Ejecutivo del Estado[1] y el Poder Legislativo[2] del Estado de Tamaulipas rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de siete de julio y ocho de agosto de dos mil veintidós, respectivamente, tuvo por recibidas las pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.

6. De esta manera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró oportunos, el cual fue agregado al expediente mediante acuerdo del Ministro Instructor de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintidós.

[1] Fojas 66 a 74 de la acción de inconstitucionalidad 74/2022.
[2] Íbid., fojas 96 a 107.

7. **Cierre de Instrucción.** Mediante proveído de catorce de octubre de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[3] 1o. de su Ley Reglamentaria[4] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[5] toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez del artículo 86, fracciones III, en las porciones normativas "no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara", así como "u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena", y VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, reformada y adicionada mediante Decreto No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el trece de abril de dos mil veintidós, al consi-

[3] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; …"

[4] "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."

[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."

derarlo violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución General así como en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

II. OPORTUNIDAD

9. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la Ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

10. En esa virtud, la norma cuya constitucionalidad se reclama se publicó mediante Decreto 65-124 en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el miércoles trece de abril de dos mil veintidós, por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del jueves catorce de abril al viernes trece de mayo de dos mil veintiuno.

11. Luego, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el propio trece de mayo de dos mil veintidós,[6] es decir, el último día del plazo legal, debe estimarse **oportuna** su presentación.

III. LEGITIMACIÓN

12. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte **legítima.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

[6] Foja 1 del escrito inicial presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, relativo a la acción de inconstitucionalidad 74/2022.

13. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 65-124 mediante el cual se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro.[7] A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[8] y 18 de su Reglamento Interno[9] establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su Presidenta.

14. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 74/2022 fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

15. De los informes realizados por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se advierte que el primero de ellos no hizo valer causa alguna de improcedencia; no obstante, el Poder Legislativo señaló que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en virtud de que consideró que los accionantes debieron instar la acción de inconstitucionalidad ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 65 de la Ley de Control Constitu-

[7] Foja 17 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 74/2022.
[8] "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; …"
[9] "Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

cional del Estado de Tamaulipas,[10] dado que en dicha ley se establece que el tribunal conocerá de acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso del Estado.

16. Agrega que el artículo 113 de la Constitución Política de Tamaulipas prevé la acción de inconstitucionalidad en contra de normas emitidas por el Poder Legislativo Local.

17. En relación con lo anterior, debe señalarse que lo establecido en la Ley local como solución del conflicto únicamente procede cuando se surta la competencia del órgano local, lo cual acontece cuando no se plantean violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Constitución Federal, pero no cuando las violaciones planteadas en el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad impliquen transgresión directa a la Constitución Federal, pues en tal hipótesis el órgano local carecería de competencia para pronunciarse al respecto, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde, en exclusiva, dentro de nuestro sistema constitucional, al Poder Judicial de la Federación y, en acciones de inconstitucionalidad, concretamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

18. En el presente caso, según deriva de los conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó violación directa a diversos preceptos constitucionales 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Ley Fundamental, así como dos instrumentos internacionales de carácter fundamental (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Pacto Internacional de los

[10] "ARTÍCULO 2.
"1. Corresponde al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, conocer y resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad previstas en esta ley. …"
"ARTÍCULO 65. Son susceptibles de impugnación vía acción de inconstitucionalidad:
"I. Las leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso del Estado o la Diputación Permanente;
"II. Los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por el Poder Ejecutivo y demás entidades públicas con facultad reglamentaria; y, …"

Derechos Civiles y Políticos), lo que impide la solución del conflicto por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas al carecer de competencia para pronunciarse al respecto.

19. Lo anterior cobra sustento en la medida de que contrario a lo señalado por el Poder Legislativo el órgano competente para resolver la acción de inconstitucionalidad es el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 Constitucional que a la letra 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.

"…

"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; …"

20. En efecto, en la propia Constitución Federal se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que promueva la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre leyes de carácter federal o de las entidades federativas, situación que se replica en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establece, en lo que interesa, que el Pleno de este Alto Tribunal conocerá de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional.

21. Atendiendo a lo anterior, resulta incorrecto y debe desestimarse lo que plantea el Poder Legislativo en cuanto a que la acción de inconstitucionalidad se debió de promover, en primer término, ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas, toda vez que el órgano que constitucionalmente debe de conocer de las acciones que promueva la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de una ley estatal es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[11]

V. PRECISIÓN DE LA LITIS

22. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como norma impugnada, en el apartado correspondiente, el artículo 86, fracciones III, en las porciones normativas "no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara", así como "u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena", y VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, reformada y adicionada mediante Decreto No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el trece de abril de dos mil veintidós.

23. Dichas disposiciones señalan:

"**Artículo 86.** …

"Para ser **Auditor Superior** se requiere satisfacer los requisitos siguientes:

"**III.** Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin**

[11] En este punto, resultan ilustrativos los criterios jurisprudenciales que llevan por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ–LLAVE)."

perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza **u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;**

"…

"**VII. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia.** …"

24. Como se puede advertir del contenido de las normas impugnadas, tienen por objeto regular los requisitos que deben cumplir aquellas personas que busquen ocupar el cargo de Auditor Superior en el Estado de Tamaulipas.

25. Ahora bien, las funciones que corresponden a dicho cargo son las siguientes.

"Artículo 90. El Auditor tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Representar a la Auditoría ante las entidades sujetas de fiscalización, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales, públicas o privadas;

"II. Presentar a la Comisión, el presupuesto anual de egresos, el Programa Anual de Auditoría; así como la información financiera, contable, presupuestal, patrimonial y programática de la Auditoría, para su integración al Tomo del Poder Legislativo de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas;

"III. Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la misma, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley de Bienes del Estado y Municipios de Tamaulipas.

"IV. Someter a consideración de la Comisión, el Programa Anual de Auditoria a más tardar el último día hábil del mes de noviembre del año anterior al que corresponda" (sic) y aprobar el Programa Anual de Actividades, así como el Plan

Estratégico, este último abarcará un plazo mínimo de 3 años. Una vez aprobados serán enviados a la Comisión para su conocimiento;

"V. Expedir el Reglamento Interior de la Auditoría, en el que se establecerá la estructura orgánica, las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el Periódico Oficial;

"VI. Expedir los manuales de organización para la debida organización y funcionamiento de la Auditoría, el que deberá ser publicado en el Periódico Oficial.

"VII. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Auditoría, quienes no deberán haber sido sancionados con la inhabilitación para el ejercicio de un puesto o cargo público;

"VIII. Expedir aquellas normas y disposiciones que esta ley le confiere a la Auditoría; así como establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías, tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades sujetas de fiscalización y las características propias de su operación;

"IX. Presidir de forma dual con el Titular de la Contraloría Gubernamental el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización;

"X. Ser el enlace entre la Auditoría y la Comisión;

"XI. Solicitar a las entidades sujetas de fiscalización, servidores públicos, y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que con motivo de la fiscalización de las Cuentas Públicas se requiera;

"XII. Solicitar a las entidades sujetas de fiscalización el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización;

"XIII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría en los términos de la Constitución, la presente ley y del Reglamento Interior de la propia Auditoría;

"XIV. Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de las multas que se impongan conforme a esta ley;

"XV. Recibir de la Comisión las Cuentas Públicas para su revisión y fiscalización;

"XVI. Formular y entregar al Congreso, por conducto de la Comisión, el Informe General a más tardar el 20 de febrero del año siguiente de la presentación de las Cuentas Públicas;

"XVII. Formular y entregar al Congreso, por conducto de la Comisión, los Informes Individuales los últimos días hábiles de junio, octubre y el 20 de febrero siguientes a la presentación de las Cuentas Públicas;

"XVIII. Autorizar, previa denuncia, la revisión durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades sujetas de fiscalización, así como respecto de ejercicios anteriores conforme lo establecido en la presente ley;

"XIX. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con las entidades sujetas de fiscalización y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de su facultad fiscalizadora; así como convenios de colaboración con los organismos nacionales e internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas o con éstas directamente, con el sector privado y con colegios de profesionales, e instituciones de reconocido prestigio de carácter multinacional;

"XX. Celebrar convenios interinstitucionales con entidades homólogas extranjeras para la mejor realización de sus atribuciones;

"XXI. Dar cuenta comprobada al Congreso, a través de la Comisión, de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio;

"XXII. Instruir la presentación de las denuncias penales o de juicio político que procedan, como resultado de las irregularidades detectadas con motivo de la fiscalización, con apoyo en los dictámenes técnicos respectivos.

"Preferentemente lo hará cuando concluya el procedimiento administrativo;

"XXIII. Expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza de la Auditoría, observando lo aprobado en el Presupuesto de Egresos correspondiente.

"XXIV. Elaborar para su envío a la Comisión el Plan Estratégico de la Auditoría;

"XXV. Presentar el recurso de revisión administrativa respecto de las resoluciones que emita el Tribunal;

"XXVI. Recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada y del Tribunal, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XXVII. Transparentar y dar seguimiento a todas las denuncias, quejas, solicitudes, y opiniones realizadas por los particulares o la sociedad civil organizada, salvaguardando en todo momento los datos personales;

"XXVIII. Establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas de las entidades sujetas a fiscalización;

"XXIX. Formar parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en términos de lo dispuesto por el artículo 154 fracción I de la Constitución y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tamaulipas;

"XXX. Rendir un informe anual basado en indicadores en materia de fiscalización, debidamente sistematizados y actualizados, mismo que será público y se compartirá con los integrantes del Comité Coordinador a que se refiere la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tamaulipas y al Comité de Participación Ciudadana. Con base en el informe señalado podrá presentar desde su competencia proyectos de recomendaciones integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, por lo que hace a las causas que los generan;

"XXXI. Elaborar en cualquier momento estudios y análisis, así como publicarlos;

"XXXII. Designar los notificadores, visitadores o auditores que deban practicar notificaciones, visitas de inspección y auditorías a las entidades sujetas de fiscalización, para lo cual podrá contratar despachos externos, asesorías o servicios de terceros.

"XXXIII. Otorgar a servidores públicos de la Auditoría, poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas y actos de administración, con todas las facultades aun las que requieran poder especial conforme a la ley. El nombramiento podrá ser ejercido ante particulares y ante toda clase de autoridades.

"XXXIV. Imponer las multas que correspondan en los términos de esta ley;

"XXXV. Determinar los el (sic) uso de los medios de apremio señalados en la presente ley.

"XXXVI. Las demás que señale esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

"De las atribuciones previstas a favor (sic) Auditor en esta ley, sólo las mencionadas en las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XIII, XIV, XV, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXVII, y XXXIII de este artículo son de ejercicio exclusivo del Auditor y por tanto, no podrán ser delegadas."

26. Una vez establecido el cargo y las funciones del Auditor Superior en el Estado de Tamaulipas, se proseguirá a estudiar la regularidad constitucional de las porciones impugnadas del artículo 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del referido Estado.

VI. ESTUDIO DE FONDO

27. De la norma impugnada se advierte que ésta prevé, dos requisitos distintos que esencialmente establecen: **A)** No haber sido condenado por delito **intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara** de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza **u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;** y, en segundo lugar, **B)** No haber sido **inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio**

público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia. En ese sentido, se considera que entre esos requisitos existen diferencias que justifican que su análisis se realice por separado.

A. No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año **de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.**

28. En el proyecto sometido a votación originalmente, se proponía la invalidez de las porciones normativas del artículo 86, fracción III, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas que establecen: "**no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara**" y "**u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena**"; no obstante, sometida a votación ante el Tribunal Pleno, se obtuvo una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros a favor de dicha propuesta, por lo que se determinó desestimar el planteamiento para realizar una declaratoria general de invalidez del precepto impugnado.[12]

29. Lo anterior 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.

[12] Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y de la metodología, respecto de su subapartado A, consistente en declarar la invalidez del artículo 86, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara" y "u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez únicamente de la porción normativa "u otro que afecte seriamente la buena fama". La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

B. Estudio del requisito: No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia.

30. La Comisión accionante refiere que la fracción VII de la norma cuestionada establece una limitación para aquellas personas que fueron en algún momento sancionadas con inhabilitación estarán impedidas para desempeñar el cargo de titular de la Auditoría Superior de Tamaulipas.

31. Refiere que la fracción VII del artículo 86 de la Ley también contiene una exigencia que es sobreinclusiva, toda vez que comprende hipótesis irrazonables y desproporcionales. En ese tenor, la norma combatida tiene el efecto de restringir injustificadamente el acceso a un empleo público determinado por el sólo hecho de haber sido sancionado en el pasado (penal, administrativamente o en cualquier otra materia) con una inhabilitación temporal sujeta a un plazo que ya se cumplió, lo cual coloca a la persona en una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al empleo, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el cargo.

32. Al respecto, es pertinente destacar que, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 111/2019,[13] esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 74, fracción VII; 75, fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; 86, apartado A, fracción VIII; 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.

33. Lo anterior, al considerar que esos numerales, en la porción normativa que señalaba "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", vulneraban el derecho a la igualdad y a la no

[13] Fallada en sesión remota de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la Ponencia del Señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos, en contra del emitido por la señora Ministra Piña Hernández, quien anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales se reservó su derecho a formular voto concurrente.

discriminación, al resultar en una medida desproporcionada, en virtud de su amplia generalidad.

34. Este Tribunal Pleno expuso que bastaba un escrutinio simple de razonabilidad para efectuar el análisis de preceptos que *per se* excluyen, genéricamente, a una persona del acceso a un cargo público por haber sido previamente sancionada con destitución o inhabilitación en el servicio público. Además, de manera destacada, se consideró que no se estaba frente a una categoría sospechosa, por lo que no resultaba aplicable un escrutinio estricto de las normas impugnadas.

35. Ahora bien, en este caso, para el análisis de la porción normativa impugnada es igualmente aplicable un escrutinio simple de razonabilidad, el cual lleva a este órgano colegiado de control constitucional a considerar que el precepto local es sobreinclusivo. Esto, en suma, toda vez que:

• No permite identificar si la respectiva sanción a un servidor público se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, penal o política.

• No distingue entre sanciones impuestas por conductas, faltas o infracciones graves o no graves.

• No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva inhabilitación se impuso varios años atrás o de forma reciente.

• No distingue entre personas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

36. Así, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como titular de la Auditoría Superior del Estado. Ello, según el caso, involucra el desarrollo de las funciones atinentes al cargo,[14] que son, entre otras representar a la Auditoría, presentar a la Comisión,

[14] Las atribuciones de la aludida comisión de búsqueda local se encuentran enunciadas en el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas.

el presupuesto anual de Egresos, el Programa Anual de Auditoría; así como la información financiera, administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la misma; someter a consideración de la Comisión, el Programa Anual de Auditoria a más tardar el último día hábil del mes de noviembre del año anterior al que corresponda; expedir el Reglamento Interior de la Auditoría; nombrar y remover a los servidores públicos de la Auditoría; presidir de forma dual con el Titular de la Contraloría Gubernamental el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización; tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de las multas, entre otras.

37. Como es notorio, la invalidez de la norma cuestionada yace en su contraposición al principio de igualdad porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público referido, lo cierto es que establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en el cargo público de que se trata.

38. Indeterminación destacada que anula la posibilidad de ser nombrado en el cargo local, sin existir justificación razonable para establecer de forma genérica que la persona que hubiere sido inhabilitada para ejercer como servidor público pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor.

39. Al respecto, es conveniente señalar que, en lo referente al acceso a los puestos públicos, esta Suprema Corte ha determinado que las calidades fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias,[15] lo que es igualmente aplicable a las funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, condición que no se cumple en la norma impugnada.

40. En esas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 86, fracción VII, que establece: "**No haber sido inhabilitado para desempeñar**

[15] Cfr. Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez.

un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas porque tal exclusión es sobreinclusiva, además de que no resulta razonable ni proporcional, motivo por el cual se vulneran los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como de acceso a un cargo público, previstos en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.[16]

41. Se debe destacar que lo aquí expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público, incluidos los relacionados a la norma impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas conductas infractoras que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

VII. EFECTOS

42. Atendiendo a la decisión alcanzada, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** del artículo 86, fracción VII, que establece: "**No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia**", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, expedida mediante Decreto 65-124 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el trece de abril de dos

[16] "**Artículo 1o.** … Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."
"**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:
"…
"**VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público**, teniendo las calidades que establezca la ley; …"

mil veintidós, surtirá **efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local.

43. Para efectos ilustrativos, el artículo deberá quedar redactado de la siguiente manera:

"**Artículo 86.** …

"Para ser Auditor Superior se requiere satisfacer los requisitos siguientes:

"**III.** Gozar de buena reputación. y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

"…

"~~VII.- No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por causa diferente a la renuncia~~. …"

44. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

VIII. DECISIÓN

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

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 86, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara" y "u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la

pena", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, adicionadas mediante el DECRETO No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintidós.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del artículo 86, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, adicionadas mediante el DECRETO No. 65-124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, por los motivos expuestos en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente 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 y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernán-

dez votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con salvedades, respecto del apartado V, relativo a la precisión de la litis. La señora Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, consistente en declarar la invalidez del artículo 86, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara" y "u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena", de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez únicamente de la porción normativa "u otro que afecte seriamente la buena fama". La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y de la metodología, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, consistente en declarar la invalidez del artículo 86, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos 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 26 de febrero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de mayo de 2024 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 6 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES Y/O NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITO DOLOSO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 218 BIS DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 29152/LXIII/23, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, EL VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE INTERPRETA Y CONFIGURA A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DE IGUALDAD EN LA LEY.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS.

VII. ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.

VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE NO HAYAN SIDO CONDENADAS POR DELITO DOLOSO Y AQUELLAS QUE SÍ PARA ACCEDER AL CARGO DE PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE JALISCO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 218 BIS, FRACCIÓN V, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 29152/LXIII/23, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO PARA ACCEDER AL CARGO DE PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE JALISCO NO RESULTA ADECUADO PARA ALCANZAR UN FIN CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO, AL NO TENER RELACIÓN DIRECTA, CLARA E INDEFECTIBLE PARA EL NECESARIO CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 218 BIS DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 29152/LXIII/23, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, EL VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 218 BIS DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 29152/LXIII/23, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, EL VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA.**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8-9
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.**	Se tiene por impugnado el artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.	9
III.	**OPORTUNIDAD.**	El escrito inicial es oportuno.	10
IV.	**LEGITIMACIÓN.**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	11-12
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**	No se advierten causas de improcedencia hechas valer ni de oficio.	12
VI.	**ESTUDIO DE FONDO.**	Es fundado el concepto de invalidez consistente en la transgresión de los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a ocupar un cargo público.	13-26
VII.	**EEFECTOS.**	Se declara la invalidez de la fracción V del artículo 218 bis de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés.	26-27
VIII.	**DECISIÓN.**	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VI y VII de esta decisión.	27-28

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

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 84/2023, promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito recibido el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violentados los artículos 1o. y 35 de la Constitución Federal; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión promovente expuso, esencialmente, lo siguiente:

• Considera que la norma impugnada al establecer el requisito de "*no haber sido condenado por delito doloso*", para acceder a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado de Jalisco, transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como de acceso a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar el referido puesto, ya que quienes han sido sancionados en algún momento por la comisión de un delito, si ya cumplieron con su pena que les fue impuesta y la conducta ilícita cometida no guarda relación estrecha con las atribuciones a desempeñar, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

• Para exponer la inconstitucionalidad de la porción normativa reclamada, en primer término, la accionante establece una introducción de lo que representa el derecho de igualdad y no discriminación, así como del derecho a ocupar un cargo público.

• Asimismo, menciona que el requisito de "*no haber sido condenado por delito doloso*" redunda en una exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras guardan relación con las funciones a desempeñar, ni tampoco puntualiza alguna temporalidad entre la comisión del ilícito o de la fecha de cumplimiento de la sanción y el posible cargo público.

• De ahí que, para determinar la validez de la exigencia prevista es necesario analizar las funciones y obligaciones del titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado de Jalisco y contrastar si las conductas ilícitas se relacionan con las facultades del empleo.

• Expone que en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco se observa que el Consejo Ciudadano de Seguridad es el órgano a través del cual se garantiza la participación ciudadana en temas relacionados con políticas de seguridad pública, ya que dicho Consejo funge como un órgano de apoyo y orientación a la comunidad, constituido como ente de gobernanza

pública, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado administrativamente a la Secretaría General de Gobierno.

• La fracción XVII del artículo 220 de la mencionada Ley del Sistema de Seguridad Pública establece la faculta del Consejo Ciudadano de proponer a la persona titular del Ejecutivo, el proyecto del Reglamento Interno que rija el funcionamiento del Consejo y la organización de la Secretaría Ejecutiva como instancia coordinadora de los trabajos y ejecutora de las decisiones del Pleno del Consejo.

• En ese sentido, señala que si las funciones del Consejo Ciudadano son, esencialmente, la promoción de la participación de la ciudadanía en temas de seguridad pública en el Estado de Jalisco, entonces la persona titular de la Secretaría Ejecutiva tendrá atribuciones de naturaleza administrativa, de coordinación de las funciones del Consejo y de ejecución de sus decisiones, esto significa que no llevará a cabo acciones relacionadas con la investigación y procuración de delitos ni de atención directa de víctimas.

• En ese orden, señala que si bien es cierto el cargo de titular de la Secretaría Ejecutiva pudiera relacionarse de alguna manera con temas de seguridad pública porque el Consejo Ciudadano apoya y orienta a la comunidad sobre aquel tema, también lo es que se trata de un órgano que no ejerce labores sustantivas sobre seguridad, sino más bien promueve la participación de la sociedad en este rubro y es por ello que no se justifica de manera objetiva la exclusión en perjuicio de las personas que en algún momento fueron condenadas por delito doloso.

• Agrega que dada la generalidad y amplitud de la disposición impugnada, al ser sobreinclusiva, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de igualdad al cargo público.

• Menciona que este Alto Tribunal ha sostenido que para asegurar el correcto desempeño de la función en un determinado cargo público en atención a sus actividades, no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, al contrario, tiende a una cuestión estigmatizante que presume

que una persona que ha cometido un delito, necesariamente seguirá delinquiendo, lo cual es contrario al derecho penal del acto.

• Finalmente, señala que la norma combatida debe analizarse a través de un escrutinio ordinario de proporcionalidad, el cual no se supera pues la medida no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva.

4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de tres de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **84/2023.** En este mismo acuerdo turnó el expediente a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

5. Posteriormente, por acuerdo de doce de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Por escrito enviado el once de mayo de dos mil veintitrés por el sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, las diputadas Hortensia María Luisa Noroña Quezada, Ana Angelita Degollado González y Lourdes Celenia Contreras González, quienes se ostentan como Presidenta y Secretarias de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, respectivamente; rindieron el informe solicitado.

7. Los argumentos esgrimidos se centraron en defender la constitucionalidad del artículo 218 bis, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado

de Jalisco, al señalar que no vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un empleo público.

8. Esencialmente, manifestaron que la exclusión de no haber sido condenado por delitos dolosos para acceder a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano, incide de manera directa en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para el perfil, debido a las atribuciones que la propia ley confiere.

9. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Por escrito enviado el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés a través del Sistema Electrónico y recibido el dieciocho siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Isidro Rodríguez Cárdenas, en su carácter de Director de lo Contencioso de la Dirección Jurídica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, rindió el informe solicitado, manifestando lo siguiente:

• Es cierto que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco sancionó, promulgó y ordenó la publicación del Decreto impugnado.

• El hecho de haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, supone la existencia de una resolución jurisdiccional en la que se ha determinado de manera definitiva e inatacable la responsabilidad penal de la persona.

• Los requisitos establecidos en la norma impugnada son exigencias mínimas que se han previsto como requerimientos indispensables para que una persona pueda ser designada como Titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad.

• El contenido de la norma combatida se justifica en el hecho que la persona Titular de la Secretaría Ejecutiva realice su labor con imparcialidad y de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia, además de apartarse de aquellas decisiones políticas o partidistas que nada tienen que ver con la aspiración de justicia de los ciudadanos. Su función se debe regir bajo los principios de legalidad, honradez, certeza, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad, equidad y eficiencia.

• El Legislador Jalisciense determinó que para ser Titular de la Secretaría Ejecutiva, se requiere, entre otros requisitos: no haber sido condenado por delito doloso, toda vez que resulta necesario asegurar que su titular cumpla con la capacidad, honestidad y honradez que se requieren para desempeñar el encargo.

10. **Alegatos.** Por escrito depositado el ocho de junio de dos mil veintitrés, la Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuló sus alegatos en el presente asunto.

11. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de doce de junio de dos mil veintitrés, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción en la acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** plantea la posible contradicción entre una disposición de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y la Constitución Federal.

---

[1] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; …
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. …"

[2] **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. Del examen integral de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se advierte que la Comisión promovente reclama el artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés, cuyo texto se transcribe a continuación:

"**Artículo 218 bis.** Para su funcionamiento y operación el Consejo Ciudadano contará con una Secretaría Ejecutiva y personal adscrito a ella, en términos del presupuesto aprobado.

"La persona titular de la Secretaría Ejecutiva debe cumplir los siguientes requisitos: …

"**V. No haber sido condenada por delito doloso;** y …"

III. OPORTUNIDAD

14. 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[3] establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

15. En el caso, el precepto impugnado fue adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el **veinticinco de febrero de dos mil veintitrés;** por tanto, conforme a lo establecido

[3] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. …"

en el párrafo anterior, el plazo legal para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del **domingo veintiséis de febrero de dos mil veintitrés,** al **lunes veintisiete de marzo del mismo año.**

16. Ahora bien, el escrito de demanda del presente medio de control constitucional fue recibido el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, debe concluirse que su presentación resulta **oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN

17. La acción La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

18. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

19. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés, por lo que en términos del precepto señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación, así como al derecho de acceso a un cargo en el servicio público.

20. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[4] y 18 de su Reglamento

[4] **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
"**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

Interno,[5] otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

21. En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

22. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las partes no hicieron valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, por lo que, lo conducente es realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

24. En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que la norma impugnada al establecer el requisito de *no haber sido condenada por delito doloso* para acceder a la titularidad de la Secretaría

"**I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** …
"**XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y, …"

[5] **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
"**Artículo 18. La Presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**"

Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado de Jalisco, transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a ocupar un cargo público, ya que excluye de manera injustificada a determinadas personas para ocupar el referido puesto.

25. La promovente considera que si una persona cumple con la pena que en algún momento le fue impuesta y la conducta ilícita cometida no guarda relación con las atribuciones a desempeñar, tal persona debe tener la misma posibilidad que los demás de acceder a cargos públicos.

26. Particularmente señala que la exigencia combatida resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquella persona que busca reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

27. Para poder analizar el concepto de invalidez planteado es necesario puntualizar los criterios que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el tema.

28. Al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 107/2016,**[6] **50/2019,**[7] **125/2019**[8] **y 300/2020,**[9] este Tribunal Pleno determinó que la imposición del requisito

[6] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de Jefe de Manzana o Comisario Municipal del Estado de Veracruz.
[7] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.
[8] Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad iniciado de oficio para ejercer el cargo director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
[9] Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, como requisito para aspirar a la titularidad del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resultaba inconstitucional.

29. Esencialmente, se sostuvo que el principio de igualdad reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Federal es un derecho humano que consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

30. El principio de igualdad no significa que todos los individuos deban de ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado. Esto es, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que, si bien, en ocasiones hacer distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no solo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.

31. Además, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial relativo al derecho a la igualdad, esta Suprema Corte ha establecido que se configura a partir de dos principios: el de igualdad ente la ley y el de igualdad en la ley.[10]

32. Por un lado, el primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

33. Por el otro lado, el segundo principio opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma

[10] Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.[11]

34. De lo anterior se desprende que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

35. Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la noción de igualdad –inseparable de la dignidad de toda persona y fundamento de los derechos humanos– hace incompatible toda situación que considere superior o inferior a un determinado grupo humano, discriminándolo en el goce de derechos.[12] En conclusión, el principio de igualdad supone evitar la existencia de normas que, sobre situaciones de hecho iguales, produzcan en su aplicación una ruptura de esa igualdad que genere un trato discriminatorio e injustificado, o bien, que se generen efectos similares sobre personas que se encuentran en situaciones de hecho distintas.

36. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha utilizado diferentes herramientas argumentativas para determinar si las normas en estudio realizan distinciones objetivas y razonables o si, por el contrario, son discriminatorias. Dependiendo de la naturaleza de la distinción, existen dos niveles de escrutinio:[13]

• **Escrutinio estricto:** es aquel que se realiza cuando la norma en análisis realiza una distinción con base en una categoría sospechosa contenida en los

[11] Ídem.

[12] Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

[13] Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

artículos 1o. de la Constitución Federal, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o implique una afectación central a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna o los tratados internacionales ratificados por México.

• **Escrutinio ordinario:** es aquel que debe realizarse cuando la diferencia de trato contenida en la norma no tenga como base alguna de las categorías antes mencionadas. El test de proporcionalidad se lleva a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado. El estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables."[14]

37. Estas metodologías, entre otras, permiten a los órganos jurisdiccionales de constitucionalidad determinar si la medida es adecuada para perseguir la finalidad deseada, en el sentido de que no tenga defectos de sobreinclusión o de infrainclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.[15]

38. En conclusión, y antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si una norma contraviene el principio de igualdad, se debe verificar si el Poder Legislativo respectivo efectivamente estableció una distinción de trato, ya sea expresa o tácita. En caso de que exista dicha distinción, se debe elegir el escrutinio que debe aplicarse al caso concreto con base en la

[14] Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá ser *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

[15] Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

naturaleza de la distinción, analizar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, y si esta es adecuada, necesaria y proporcional.

39. Por tanto, resulta conveniente conocer el contenido del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco:

"**Artículo 218 bis.** Para su funcionamiento y operación el Consejo Ciudadano contará con una Secretaría Ejecutiva y personal adscrito a ella, en términos del presupuesto aprobado.

"La persona titular de la Secretaría Ejecutiva debe cumplir los siguientes requisitos:

"I. Tener ciudadanía mexicana;

"II. Actuar con probidad y honradez;

"III. Contar con título de licenciatura y, preferentemente con posgrado en alguna de las profesiones afines a las materias competencia del Consejo Ciudadano;

"IV. Mostrar amplia experiencia a través de su ejercicio profesional en las materias de seguridad pública, prevención social, procuración de justicia, y/o afines a las funciones sustantivas del Consejo Ciudadano;

"**V. No haber sido condenada por delito doloso; y**

"VI. No ser servidor público o servidora pública ni ostentar ningún nombramiento o cargo de elección popular al momento de su designación."

40. Se puede advertir que la disposición impugnada contiene una distinción entre determinados grupos de personas pues el requisito impugnado implica una diferenciación entre las personas que han sido condenadas por delito doloso y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo.

41. En ese sentido, es claro que la norma combatida debe analizarse a la luz de un **escrutinio ordinario,** pues la fracción en estudio no implica una distinción

que involucre una categoría sospechosa, ya que el requisito en mención no se basa en alguno de los supuestos previstos en el artículo 1o. de la propia Constitución, o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

42. Ahora, para determinar si la finalidad que persigue la norma es constitucionalmente válida, resulta necesario conocer, en primer término, qué es el Consejo Ciudadano, su conformación y atribuciones.

"**Artículo 217.** El Consejo Ciudadano de Seguridad es un órgano de apoyo y orientación a la comunidad, de análisis, opinión y consulta, constituido como un ente de gobernanza pública, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado administrativamente a la Secretaría General de Gobierno.

"En los municipios podrá haber Consejo Consultivo Ciudadano de Seguridad Pública, que apoyen a la autoridad municipal en la materia."

"**Artículo 218.** El Pleno del Consejo Ciudadano se conformará de la siguiente manera:

"I. Seis ciudadanos, designados por el Gobernador;

"II. Cuatro especialistas en la materia, representantes del mismo número de universidades públicas y privadas con sede en el Estado, a invitación del Gobernador.

"III. Dos representantes de organizaciones de la sociedad civil, a invitación del Gobernador;

"IV. El Gobernador;

"V. La persona titular de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana;

"VI. Un Secretario Ejecutivo con derecho a voz, designado por el Consejo, a propuesta de su Presidente;

"El Consejo designará a su Presidente, de entre cualquiera de los ciudadanos a que hace referencia la fracción I.

"Los titulares del Consejo podrán designar por escrito a un suplente en los términos de su reglamento.

"El Consejo podrá invitar a sus sesiones a cualquier institución o persona, pública o privada, que por su trabajo, experiencia o capacidad puedan contribuir con el órgano colegiado, quienes tendrán derecho a voz."

"**Artículo 220.** El Consejo Ciudadano tendrá las siguientes facultades:

"I. Emitir opiniones respecto al sistema de seguridad pública, así como en materia de prevención, investigación y persecución del delito;

"II. Realizar los estudios relacionados con la situación estatal y, en su caso, municipal, en el área de la protección ciudadana, así como analizar la problemática en las zonas con mayor índice de delincuencia para proponer los objetivos y políticas para su adecuada solución;

"III. Diseñar y proponer al Consejo Estatal acciones y estrategias de prevención ciudadana contra la inseguridad, así como estrategias de prevención a través del acceso a la educación, salud, cultura, deporte y asistencia social, mismas que serán vinculantes para la autoridad;

"IV. Proponer normas y procedimientos a las instituciones (sic) de seguridad y procuración de justicia que permitan mejorar la atención y seguridad de las personas que señalen abusos de los integrantes del sistema de seguridad pública;

"V. Otorgar reconocimientos a instituciones de seguridad pública o alguno de sus integrantes cuya labor, prácticas, acciones, procesos o servicios que a su juicio sobresalgan, contribuyan o aporten en beneficio de la sociedad jalisciense; dicho reconocimiento será eficaz para efectos de ascensos en el

servicio profesional de carrera, por lo que deberá inscribirse en el expediente correspondiente;

"VI. Orientar a las personas que lo soliciten, para la presentación de quejas, reclamos o señalamientos por indebidas o deficientes actuaciones del personal del sistema de seguridad pública, ante los respectivos Órganos Internos de Control, según corresponda.

"Adicionalmente, el Consejo Ciudadano podrá formular recomendaciones a la autoridad competente, a fin de que se tomen las medidas necesarias para atender o subsanar los motivos de queja y ésta deberá emitir una respuesta dentro de los treinta días hábiles siguientes.

"VII. De considerar procedente, canalizar a las personas que presenten quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, o en su caso ante la Comisión Nacional, para presentar quejas sobre los hechos que pudieran implicar violación a los derechos fundamentales y de los que ha tenido conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones;

"VIII. En su caso, canalizar a las personas ante el Ministerio Público, para la presentación de denuncias con motivo de hechos presuntamente delictuosos, que conozca en el ejercicio de sus atribuciones;

"IX. Instrumentar y operar un programa de denuncia anónima, remitiendo con prontitud, cuando sea el caso, los hechos denunciados a la autoridad competente, quien deberá informar, en un plazo máximo de treinta días hábiles, sobre las medidas tomadas para atenderlos y resolverlos;

"X. Fomentar, promover e incentivar la denuncia de los delitos mediante las estrategias que juzgue oportuno dentro de sus atribuciones;

"XI. Celebrar convenios de cooperación o coordinación en el ámbito de la competencia;

"XII. Fomentar la integración de los consejos consultivos ciudadanos municipales en materia de seguridad pública;

"XIII. Recibir donativos de entes públicos o privados;

"XIV. Administrar los bienes que reciba de conformidad al Reglamento Interior;

"XV. (DEROGADA, P.O. 25 DE FEBRERO DE 2023)

"XVI. Monitorear la comisión de delitos de alto impacto lo que deberá considerar al momento de emitir sus opiniones sobre medidas preventivas y acciones de gobierno;

"XVII. Proponer al Gobernador del Estado el proyecto de Reglamento Interno que rija el funcionamiento del Consejo y la organización de la Secretaría Ejecutiva como instancia coordinadora de los trabajos y ejecutora de las decisiones del Pleno del Consejo;

"XVIII. Establecer vínculo con organizaciones del sector social, privado y con cualquier persona, que desarrollen actividades relacionadas con las materias de seguridad pública; prevención del delito; procuración y administración de justicia y justicia cívica, a fin de integrar los esfuerzos ciudadanos en el objetivo común de coadyuvar al mejoramiento de la seguridad pública;

"XIX. Analizar y presentar a la ciudadanía la información incorporada a la Plataforma de Seguridad del Estado de Jalisco, mediante el uso de lenguaje claro, sencillo y accesible a los ciudadanos.

"La Plataforma de Seguridad del Estado será diseñada y alimentada por un Comité integrado por los miembros que determine el Gobernador.

"XX. Promover el derecho de las personas a participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de prevención del delito; y

"XXI. Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"Las opiniones señaladas en la fracción I no serán vinculantes para la autoridad, pero esta deberá dar respuesta por escrito sobre la viabilidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles después de recibida la opinión."

43. Como se aprecia, el Consejo Ciudadano de Seguridad es un órgano de apoyo y orientación a la comunidad, de análisis, opinión y consulta, que se encuentra sectorizado administrativamente a la Secretaría General de Gobierno.

44. El Pleno del Consejo Ciudadano se conforma de la siguiente manera:

• Seis ciudadanos, designados por la persona titular de la Gubernatura del Estado.

• Cuatro especialistas en la materia, representantes de las universidades públicas y privadas en el Estado.

• Dos representantes de organizaciones de la sociedad civil.

• Persona titular de la Gubernatura del Estado.

• Persona titular de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.

• Secretario Ejecutivo con derecho a voz, designado por el Consejo, a propuesta de su Presidente.

45. Asimismo, la ley dispone que el Consejo Ciudadano tendrá, entre sus funciones principales, las siguientes:

• Emitir opiniones respecto al sistema de seguridad pública.

• Diseñar y proponer al Consejo Estatal acciones y estrategias de prevención ciudadana contra la inseguridad.

• Otorgar reconocimientos a instituciones de seguridad pública.

• Orientar a las personas que lo soliciten, para la presentación de quejas.

• Fomentar la integración de los consejos consultivos ciudadanos municipales en materia de seguridad pública.

• Recibir donativos de entes públicos o privados.

46. Conforme a lo analizado, este Tribunal Pleno puede concluir que la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, como integrante del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado de Jalisco, se encarga de su correcto funcionamiento y operación para la realización de las facultades mencionadas en el referido artículo 220 de la ley impugnada.

47. En ese sentido, esta Suprema Corte estima que el requisito consistente en no haber sido condenado por delito doloso, persigue un fin constitucionalmente válido, pues la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco tiene por objeto establecer las bases para regular la función de seguridad pública en el Estado y sus Municipios, los lineamientos para el desarrollo y coordinación de esta función a cargo de las autoridades competentes.

48. Sin embargo, la distinción legislativa **no resulta adecuada para alcanzar dicho fin,** toda vez que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de las funciones de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las cuales, como se analizó previamente, consisten en la emisión de opiniones sobre el sistema de seguridad pública, otorgar reconocimientos a instituciones de seguridad pública y orientar a personas para la presentación de quejas, entre otras.

49. Es por todo lo expuesto que este Tribunal Pleno estima que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo, sin embargo, no resulta adecuada para lograr dicho objetivo, pues no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público.

50. Lo anterior genera una falta de razonabilidad de la medida ya que establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso. La disposición impugnada no cumple con la condición determinada por este Tribunal Pleno, en el sentido de que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias.

51. Así pues, el requisito de no haber sido condenado por delito doloso, no es instrumental ni razonable para obtener el fin buscado, por lo que al no haber cumplido la medida con este grado del escrutinio, es innecesario analizar la proporcionalidad de medida.

52. Aunado a lo anterior, es importante precisar que la redacción de la hipótesis de la fracción reclamada es sobreinclusiva pues, si bien identifica que la sanción amerite una pena privativa de la libertad, no distingue entre delitos graves o no graves, no contiene un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente, no permite identificar entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar, y finalmente, no distingue entre quienes ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

53. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad que, para determinados empleos públicos, resulte posible incluir una condición como la impugnada, siempre y cuando los delitos, cuya ausencia de condena se exige, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso en su oportunidad.

54. Por las consideraciones anteriores es que se determina que es **fundado** el concepto de invalidez planteado por la promovente y, en consecuencia, se declara la invalidez de la fracción V del artículo 218 bis de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés.

VI. EFECTOS

55. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

56. Conforme a las consideraciones desarrolladas lo procedente es declarar la invalidez de la fracción V del artículo 218 bis que establece "*No haber sido condenada por delito doloso*" de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante Decreto número 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés.

57. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve.

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 29152/LXIII/23, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos

al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, 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 el I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales por la invalidez adicional de una diversa porción normativa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 218 bis, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de abril de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 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 3 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 84/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de octubre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos declarando la invalidez de la fracción V del artículo 218 bis de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, que establecía el requisito de no haber sido condenada por delito doloso para acceder a la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado de Jalisco, adicionado mediante

Decreto 29152/LXIII/23, publicado el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

Respetuosamente, voté en contra de declarar la inconstitucionalidad del requisito por las razones que expondré enseguida.

Razones del voto particular

A mi juicio, la norma combatida debía analizarse a la luz de un examen de proporcionalidad de escrutinio estricto, pues considero que la fracción en estudio involucra una categoría sospechosa de las previstas en el artículo 1o. de la Constitución Federal, al prever una distinción con base en antecedentes penales, en este sentido he votado diversos precedentes (entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 192/2020 y 85/2021).

Además, como se desprende del artículo 220 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado de Jalisco tiene la facultad de emitir opiniones respecto al sistema de seguridad pública, así como en materia de prevención, investigación y persecución del delito; proponer objetivos y políticas para la adecuada solución de las problemáticas en zonas de mayor índice delictivo; diseñar y proponer al Consejo Estatal acciones y estrategias de prevención ciudadana contra la inseguridad; emitir opiniones sobre medidas preventivas y acciones de gobierno relacionadas con la comisión de delitos de alto impacto; entre otras.

Como se ve, dichas funciones se relacionan con el diseño y fortalecimiento de la política de seguridad pública en el Estado de Jalisco, en ese sentido, a mi juicio, la norma supera un examen de proporcionalidad de escrutinio estricto, pues la restricción analizada, contenida en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, están directamente vinculadas con la elaboración de la política local en materia de seguridad pública.

Por estos motivos, voté en contra del proyecto y por la validez de la norma impugnada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 31 de mayo de 2024 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES.

IV. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL APLICABLE SOBRE LOS REQUISITOS PARA QUE OPERE.

V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA PREVER LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES EN LO NO PREVISTO POR LA NORMATIVA LOCAL.

VI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE CATORCE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

VII. SUPLETORIEDAD DE LEYES LOCALES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO RÉGIMEN SUPLETORIO DE LEY PARA PREVENIR, ATENDER, COMBATIR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, A LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO Y A LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, TRANSGRE-

DE LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD, YA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE RESERVADA DE MANERA EXCLUSIVA LA FACULTAD DE LEGISLAR EN ESTAS MATERIAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS," Y "EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS,", DE LA LEY PARA PREVENIR, ATENDER, COMBATIR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VIII. TRATA DE PERSONAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR SOBRE ESE DELITO.

IX. TRATA DE PERSONAS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA, CONFORME AL RÉGIMEN DE CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN QUE LES OTORGUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

X. TRATA DE PERSONAS. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE: 1) LAS COMPETENCIAS Y FORMAS DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN, PERSECUCIÓN Y SANCIÓN DE LOS DELITOS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS; 2) LOS TIPOS Y SANCIONES; 3) LOS PROCEDIMIENTOS PENALES APLICABLES; 4) LAS COMPETENCIAS Y FORMAS DE COORDINACIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS; 5) LOS MECANISMOS PARA TUTELAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CUANDO ÉSTAS SE VEN AMENAZADAS O LESIONADAS POR LA COMISIÓN DE LOS DELITOS; Y 6) LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN DE LOS DAÑOS GENERADOS.

XI. TRATA DE PERSONAS. EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL LEGISLAR ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PREVISIÓN DE LOS DELITOS REGULADOS POR LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIO-

NAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 TER DE LA LEY PARA PREVENIR, ATENDER, COMBATIR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, Y CORRESPONDE A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2 TER Y 3, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS," Y "EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS,", DE LA LEY PARA PREVENIR, ATENDER, COMBATIR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2 TER Y 3, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS," Y "EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS,", DE LA LEY PARA PREVENIR, ATENDER, COMBATIR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 169/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE FEBRERO DE 2024. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIOS: OSCAR VÁZQUEZ MORENO Y FABIÁN GUTIÉRREZ SÁNCHEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

ACTO IMPUGNADO: Artículos 2 TER y 3, en las porciones normativas que indican: "*de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*", "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas*", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGINA
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	9
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	9-11
III.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11-12
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Aun cuando no se señaló expresamente como causa de improcedencia, se desestima el planteamiento en que el Ejecutivo local alega que realizó la promulgación y publicación de la norma combatida conforme a las facultades que le otorgan las disposiciones locales. Finalmente, no se advierte de oficio que se actualice algún motivo de improcedencia diverso.	12-13
V.	ESTUDIO DE FONDO	Analizar la regularidad constitucional de: I) El artículo 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, al prever la aplicación supletoria de diversas leyes generales y del ámbito nacional; y, II) El numeral 2 TER de la referida ley local por haberse emitido por autoridad incompetente.	13-25

		Se declara la invalidez de los artículos 2 TER y 3, en las porciones normativas que indican "*de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*", "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas*", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós. La invalidez surtirá sus efectos retroactivos únicamente en materia penal al veintiséis de noviembre de dos mil veintidós. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Nuevo León. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. Se ordena para el eficaz cumplimiento del fallo notificar, además, al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia, todos del Estado de Nuevo León, así como al Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y al de Apelación del Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en esa entidad federativa.	
VI.	**EFECTOS**		**25-27**

VII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente** y **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 2 TER y 3, en sus porciones normativas "de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, adicionado y reformado, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos retroactivos al veintiséis de noviembre de dos mil veintidós a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en los apartados V y VI de esta ejecutoria. TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y* su *Gaceta.*	**28**

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 169/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnan diversas disposiciones de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante

Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2 TER y 3, en las porciones normativas que indican: "*de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*", y "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas*", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima transgredidos los numerales 1, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Conceptos de invalidez.** En el ocurso inicial la accionante hizo valer, esencialmente, lo siguiente:

En el **único concepto de invalidez,** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 2 TER y 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León**,** transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que la primera de las disposiciones regula un supuesto previsto en la diversa Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; mientras que el segundo numeral, establece que se observarán supletoriamente leyes de carácter nacional o general de aplicación directa en el territorio mexicano.

En principio, la accionante endereza una serie de consideraciones relacionadas con el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, conforme a la doctrina jurisprudencial emitida por este Alto Tribunal.

1. Indebida supletoriedad de normas.

La Comisión estima que el artículo 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, establece un indebido régimen de supletoriedad.

Aduce que ello es así, debido a que en diversas porciones normativas de ese numeral, el legislador local determinó que frente a algún vacío legal de la ley impugnada, se podrá aplicar supletoriamente y de manera secundaria: la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas.

Sostiene que el legislador local no puede establecer la aplicación supletoria de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, ya que desde la entrada en vigor del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, la potestad normativa punitiva por el delito de trata de personas, quedó depositada exclusivamente al Congreso de la Unión, privando a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban en términos del artículo 124 constitucional, manteniendo sólo facultades para prevenir, investigar y castigar dicho delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo dispuesto en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Por tanto, no resulta acorde con el andamiaje constitucional que el Congreso del Estado de Nuevo León contemple en su ordenamiento local la supletoriedad de una ley general, cuando es ésta la que establece las competencias, formas de coordinación, los tipos penales en la materia y sus relativas sanciones, los

procedimientos aplicables a los delitos, entre otras cuestiones esenciales, para que las entidades federativas emitan las leyes respectivas en la materia.

Asimismo, indica que, en relación con la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, atribuyó igualmente al Congreso de la Unión la facultad de legislar para prever las normas que regulen el proceso penal y que, por tanto, serán de observancia directa en todo el territorio nacional.

De ahí que, conforme a la Constitución Federal, al legislador local únicamente le corresponde llevar su actividad legislativa respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación de esa legislación nacional, sin que tenga facultades para determinar en qué casos vinculados al proceso penal será aplicable la norma nacional de la materia y mucho menos su supletoriedad.

Arguye la accionante que la aplicación supletoria de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que prevé la ley impugnada, de manera similar que los casos anteriores, también carece de congruencia con el sistema constitucional vigente, porque en términos del artículo 73, fracción XXX, de la Norma Fundamental, el Congreso de la Unión es el único órgano facultado para legislar en materia de extinción de dominio.

Señala que, en esa tesitura, es posible advertir que, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, en materia de extinción de dominio, las legislaturas locales dejaron de tener competencia para legislar en materia de extinción de dominio, al facultar exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir una legislación única.

Aduce la Comisión que, por las mismas razones, la Ley General de Víctimas tampoco puede ser supletoria de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, porque, precisamente, se trata de una ley general que fue expedida por el legislador federal por mandato expreso del artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Federal.

Menciona que, en función de ello, la Ley General de Víctimas es el ordenamiento que contempla las bases para que las entidades federativas emitan

su ley local en la materia, por ende, es de aplicación directa en todo el territorio nacional y obliga a las autoridades, dentro de sus respectivas competencias, a actuar conforme a los principios y criterios contenidos en ella.

Así manifiesta la promovente, que las leyes nacionales y generales mencionadas, como parte del fundamento de validez de la normativa expedida por las legislaturas de las entidades federativas, en este caso del Estado de Nuevo León, no pueden ser al mismo tiempo supletorias, pues de lo contrario se generaría una confusión al equiparar una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad, distorsionando así el sistema jurídico mexicano.

Refiere que, por lo anterior, el precepto impugnado vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad, debido a que no establece una supletoriedad normativa que sea congruente con la Constitución Federal, habida cuenta que el Congreso del Estado de Nuevo León no se encuentra habilitado para determinar la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la Nación, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

Adicionalmente, expone que este Alto Tribunal ha declarado la invalidez de normas que establecen un régimen de supletoriedad en leyes locales respecto de disposiciones de observancia directa en todo el territorio nacional, como es en las acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, 79/2019, 95/2019, 104/2019, 114/2020 y 260/2020.}

Señala que, por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 3, en las porciones normativas "*de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*", "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas*", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, al establecer un indebido régimen de supletoriedad, transgrediendo el derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

2. Inhabilitación constitucional para legislar sobre materias relacionadas con el delito de trata de personas.

Sostiene la Comisión promovente que el legislador local no está habilitado para adicionar, modificar o replicar las reglas comunes aplicables para los delitos de trata de personas, ya que por mandato del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la norma fundamental, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en dicha materia mediante la expedición de una ley general.

De ahí que, en la actualidad, las legislaturas locales únicamente tienen una facultad residual en la materia, es decir, sólo pueden legislar referente a lo que expresamente les confiere la Ley General y en aquellas cuestiones que no estén previstas en el ordenamiento, siempre y cuando no contradigan o establezcan parámetros diferenciados a los regulados por la ley.

Expone que el Congreso de la Unión expidió la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de esos Delitos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil doce, cuyo artículo 40, prevé una disposición que, precisamente, prohíbe que se considere como causa de exclusión de responsabilidad penal cuando exista consentimiento otorgado por la víctima, de la misma manera que lo hace el numeral 2 TER de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León.

Para corroborar lo anterior, la accionante expone el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL DE LA MATERIA	LEY LOCAL
"**Artículo 40.** El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal."	"**Artículo 2 TER.** El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en la Ley General no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal."

Agrega que, dado que el contenido del artículo impugnado regula una cuestión que ya está prevista en la ley general relativa, ello genera una doble regulación sobre un mismo supuesto jurídico, lo que vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad, ya que fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Reitera que la Constitución General estableció como facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal, la atribución de expedir la ley general que regule cuestiones de delito de trata de personas, razón por la cual, no existe una autorización constitucional que habilite al Congreso del Estado de Nuevo León para abordar cuestiones que están previstas en aquélla, toda vez que ello resulta innecesario e indisponible para el legislador estatal.

Sostiene que, por tales razones, el artículo 2 TER de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

4. **Registro del expediente y turno de la demanda.** Por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el número **169/2022.** Por razón de turno, le correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

5. **Admisión de la demanda.** El veinticuatro de febrero siguiente, el Ministro instructor dictó acuerdo en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran sus respectivos informes, en términos del numeral 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, requirió al Congreso de la citada entidad para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; en tanto que, al Ejecutivo del propio Estado le solicitó que exhibiera un ejemplar del periódico oficial correspondiente a la publicación del decreto por el que fueron reformadas diversas disposiciones de la ley impugnada.

6. **Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades demandadas.** Por auto de dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normativas impugnadas y del ejemplar del Periódico Oficial que contiene el decreto por el que fueron reformadas, cuyo contenido esencial, es el siguiente:

I. Informe de la autoridad promulgadora.

Señala que es cierto que el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, previa la promulgación por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, se publicó en el Periódico Oficial de la propia entidad federativa el Decreto número 251, mediante el cual se adicionó entre otros, el artículo 2 TER y se reformó el artículo 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León.

Menciona que la promulgación se efectuó con fundamento en lo establecido en los artículos 90, 91 y 125, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Aduce que el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León no presentó la iniciativa en virtud de la cual se realizó la adición y reforma de los preceptos reclamados de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas de esa entidad federativa, por lo que su intervención se limitó a la promulgación del mencionado Decreto número 251 y en la demanda no se expone cuestionamiento en torno a ello, sino sólo la impugnación de la normatividad cuya invalidez se demanda.

II. Informe de la autoridad emisora.

Manifiesta que es cierta la expedición del Decreto número 251, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, previa promulgación respectiva por parte del Ejecutivo del Estado de Nuevo León, mediante el cual se adicionó entre otros, el artículo 2 TER y se reformó el diverso numeral 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León.

Expresa que deviene infundado e improcedente el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante, en el que aduce que no es constitucionalmente válido que la ley impugnada establezca la aplicación supletoria de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas; y que el legislador local excedió sus facultades al haber estipulado en la ley combatida una previsión ya contenida en la Ley General mencionada en primer orden.

Sostiene que el Congreso del Estado de Nuevo León actuó dentro de la esfera competencial que le corresponde, en términos de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal y los diversos 63, 70 y 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, por lo que no violentó ninguna de las garantías que las que se duele la promovente, tal como ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio jurisprudencial de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."[1]

Indica que la porción normativa impugnada que prevé la aplicación supletoria de diversas legislaciones federales no transgrede el derecho de seguridad jurídica ni el principio de legalidad.

Refiere que el decreto combatido no excede las facultades de creación normativa al haber establecido en la Ley que se impugna una previsión ya contenida en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, pues de su lectura se obtiene que el legislador determinó que serán aplicables supletoriamente, a lo que a sus materias corresponda, lo que no se contradice con el texto constitucional.

Señala que, además, en el penúltimo párrafo del artículo 5 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas

[1] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación,* Séptima Época, Volumen 181-186, Primera Parte, página 239, registro digital: 232351.

y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el legislador federal dispuso contener todos los supuestos de aplicación no previstos en esa ley general a las entidades federativas, siempre y cuando no se contravengan las normas fundamentales.

Finalmente, indica que la norma impugnada no es transgresora de los principios que precisa la accionante, puesto que, en primer lugar, la ley local dispone y aplica las disposiciones de la ley general y, en segundo lugar, dicha Ley General dispone la competencia de las entidades federativas.

7. **Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos presentados por la delegada de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** por acuerdo de veinte de junio de dos mil veintitrés, se declaró cerrada la instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

8. 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;[2] 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] toda vez que se cuestiona la constitu-

[2] "**Artículo. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**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; ..."

[3] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

cionalidad de disposiciones normativas contenidas en la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, por violar los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad.

II. OPORTUNIDAD

9. De conformidad con 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,[4] el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, en el entendido de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

10. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el viernes veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **sábado veintiséis de noviembre al domingo veinticinco de diciembre del mismo año.**

11. Luego, si el escrito de demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes **veintiséis de diciembre de dos mil veintidós,** es claro que su interposición resulta **oportuna,** ya que ello ocurrió el primer día hábil siguiente al último día del plazo para su vencimiento, tal como lo establece el referido artículo 60 de la legislación reglamentaria en comento.

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

12. Al arribar a esa conclusión, no es ajeno para quienes resuelven que mediante Decreto Número 279 publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de la entidad federativa de mérito, se modificaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León; sin embargo, de su contenido se advierte que los artículos aquí impugnados no sufrieron ninguna modificación.

13. Esto es así, pues del Artículo Único del mencionado decreto se desprende que se reformó "*la fracción III y IX del artículo 13, la fracción V del artículo 15 y la fracción VI del artículo 22; por adición de un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 13 y el artículo 21 Bis, todos de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León*."

III. LEGITIMACIÓN

14. Se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

15. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas y otras normas de carácter general que vulneren los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

16. Bajo esa premisa, de la lectura de la demanda relativa se advierte que la referida Comisión hace diversos planteamientos por los que considera que los artículos 2 TER y 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, son violatorios de los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

17. En consecuencia, se estima que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para interponer la presente acción de inconstitucionalidad.

18. Aunado a lo anterior, la demanda de acción de inconstitucionalidad fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de la comunicación emitida por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.[5]

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

19. El Ejecutivo del Estado de Nuevo León señala en su informe,[6] que no presentó la iniciativa mediante la cual se adicionaron y reformaron los artículos impugnados, por lo que su intervención se limitó, únicamente, a la promulgación del Decreto número 251, la cual se efectuó conforme a sus atribuciones legales previstas en la Constitución local, sin que en la demanda se hubieren expresado cuestionamientos en torno a ello.

20. Así las cosas, se estima que aun cuando ese planteamiento no se señaló expresamente como causa de improcedencia, debe tenerse presente que este Tribunal Pleno ha sostenido que cuando el Ejecutivo local alega que realizó la promulgación y publicación de la norma combatida conforme a las facultades que le otorgan las disposiciones locales, tal argumento debe desestimarse, toda vez que al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, aquél se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma controvertida en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.[7]

[5] Foja 15 del expediente.
[6] Páginas 76 a 79 del expediente de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa.
[7] Criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, Abril de 2010, Página 1419, registro digital 164865.

21. En consecuencia, no se actualiza una causa de improcedencia en virtud de ese argumento.

22. Finalmente, debe destacarse que este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice algún motivo de improcedencia diverso.

V. ESTUDIO DE FONDO

23. Del único concepto de invalidez es posible advertir que los temas planteados por la accionante consisten en determinar, básicamente, la regularidad constitucional de: **I)** El artículo 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, al prever la aplicación supletoria de diversas leyes generales y del ámbito nacional; y, **II)** El numeral 2 TER de la referida ley local por haberse emitido por autoridad incompetente; cuyo análisis será abordado en ese orden.

Tema I. Estudio del artículo 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León.

24. La Comisión accionante aduce, esencialmente, que dicho precepto transgrede los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al establecer la supletoriedad "*de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*", "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas*", esto, porque considera que tal supletoriedad no es congruente con la Constitución Federal, habida cuenta que el Congreso del Estado de Nuevo León no se encuentra habilitado para determinar la aplicación supletoria de leyes que son de observancia directa en toda la Nación.

25. El concepto de invalidez expuesto es **fundado.**

26. Al respecto, es oportuno reproducir el contenido del precepto impugnado:

"Artículo 3. En todo lo no previsto por esta Ley serán aplicables supletoriamente, en lo que a sus materias corresponda, las disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas, así como la Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, y demás leyes aplicables."

27. Como se observa del precepto transcrito, el legislador local estableció el régimen supletorio aplicable para la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León y, en lo que aquí interesa, previó la supletoriedad de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas.

28. Ahora, en relación con el tema de la supletoriedad y la indebida remisión por parte del legislador local a leyes generales o nacionales emitidas por el Congreso de la Unión, este Alto Tribunal ha emitido una amplia doctrina jurisprudencial, la cual resulta aplicable para declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas.

29. Así es, **por lo que ve a la materia de trata de personas,** esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,**[8] en la que se pronunció, entre otros temas, sobre la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, el cual

[8] Falladas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, párrafo segundo, 3, fracción IX, 7, 8 y 47 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

preveía como norma de aplicación supletoria a la **Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos.**

30. En dicho asunto, se analizó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas y se determinó que, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir la ley general respectiva, se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

31. Asimismo, se determinó que el precepto impugnado era inconstitucional en su segundo párrafo, derivado de que la Ley General en materia de trata de personas no puede ser supletoria de la ley local en dicha materia, al ser la primera la que define el contenido de la segunda; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquella les haya conferido.

32. Igualmente, en relación con la **materia procedimental penal,** en la mencionada **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,** se precisó que tampoco se puede prever la supletoriedad del **Código Nacional de Procedimientos Penales** en lo no previsto por la ley local en materia de trata de personas, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual establece, en el artículo 9, la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones.

33. En esa misma línea, en la diversa **acción de inconstitucionalidad 79/2019,**[9] este Tribunal Pleno declaró la invalidez, entre otras, de la porción

[9] Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Esquivel Mossa,

normativa "*el Código Nacional de Procedimientos Penales*" del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, al sostener que si bien el citado código nacional no actuaba como parámetro ni como parte del fundamento de validez de la ley local, tampoco podía ser previsto por el legislador local como norma de aplicación supletoria, dado que la ley local no puede ser omisa u oscura respecto del procedimiento penal, toda vez que la legislación en esta materia es única y el Congreso de la entidad federativa carece de competencia en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

34. Tales consideraciones fueron reiteradas en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 128/2019,**[10] **88/2019,**[11] **104/2019,**[12] **184/2020**[13] y **27/2022,**[14]

Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por la invalidez total del precepto y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones *normativas* "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal*", "*la Ley General de Víctimas y*" y "*así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco.

[10] Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, 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 apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en su porción normativa "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales*", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas.

[11] Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, 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, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en su porción normativa "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa.

[12] Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar

en las que este Tribunal Pleno determinó que los ordenamientos locales impugnados, no pueden prever la supletoriedad de esa codificación en lo no previsto por ellas, ya que el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva la facultad de legislar en materia procedimental penal, de conformidad con el citado numeral 73, fracción XXI, inciso c), de la Norma Fundamental.

35. En relación con la facultad para legislar en **materia de derechos de las víctimas,** en la mencionada **acción de inconstitucionalidad 79/2019,**[15] este Tribunal Pleno declaró la invalidez por extensión, entre otras, de la porción normativa "*Ley General de Víctimas*" del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, por considerar que constituyen aspectos que el legislador local no podía regular conforme a su competencia, habida cuenta que la Ley General, al ser fundamento de validez de la ley local, no puede ser al mismo tiempo supletoria.

Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "*la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*" y "*el Código Nacional de Procedimientos Penales*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.

[13] Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, en su porción normativa "*la Ley General de Víctimas, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales*", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

[14] Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de siete de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;*", "*la Ley General de Víctimas*", así como "*y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.

[15] Ver nota al pie 9.

36. Posteriormente, en la diversa **acción de inconstitucionalidad 184/2020,**[16] este Tribunal Constitucional determinó que si en términos del artículo 73, fracción XXI-X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir la **Ley General de Víctimas** que establezca la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, dicha ley general es la que distribuye la competencia entre aquéllos, por lo que resulta fundamento de validez de la Ley local impugnada, de modo que no puede ser al mismo tiempo supletoria porque es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y de aplicación directa para las entidades federativas.

37. Esas consideraciones fueron reiteradas por esta Suprema Corte al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 27/2022,**[17] para declarar la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, entre otra, en la porción normativa "*la Ley General de Víctimas.*"

38. Así las cosas, como se puede observar de lo hasta aquí expuesto, con relación a la problemática que nos ocupa, este Alto Tribunal ha sido consistente en determinar que las entidades federativas no están facultadas para establecer un régimen de supletoriedad en función de las leyes generales o nacionales,[18] considerando, por una parte, que éstas son las que definen el contenido de las leyes locales y, por otra, que el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar en determinadas materias, como por ejemplo, con respecto al procedimiento penal.

[16] Ver nota al pie 13.
[17] Ver nota al pie 14.
[18] Véase la **acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019,** fallada en sesión de siete de enero de dos mil veintiuno, 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Supletoriedad de diversas normas y referencia a que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacionales y federales", consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

39. Lo cual, como se anticipó, guarda similitud con el caso particular, dado que el artículo 3 de la ley impugnada establece precisamente la supletoriedad de las referidas leyes generales y nacional.

40. Tales consideraciones, son útiles para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada en relación con la previsión de la aplicación supletoria de la **Ley Nacional de Extinción de Dominio,** ya que la ley local no puede prever la supletoriedad de esa legislación nacional en lo no previsto por ella, toda vez que el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva legislar sobre la **materia de extinción de dominio.**

41. Sobre el particular, resulta oportuno destacar que en la **acción de inconstitucionalidad 103/2019,**[19] este Tribunal Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión es el único que cuenta con competencia para legislar en materia de extinción de dominio, por lo que, en términos del artículo 124 constitucional, las facultades que no se encuentran expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México.

42. En dicho asunto se precisó que a partir del quince de marzo de dos mil diecinueve, en que entró en vigor la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, las legislaturas locales dejaron de tener competencia para legislar en materia de extinción de dominio.

43. Esas consideraciones fueron reiteradas en la diversa **acción de inconstitucionalidad 167/2020,**[20] en la que se señaló que desde el momento en que

[19] Resuelta en sesión de veinte de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

[20] Resuelta en sesión de seis de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con observaciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37,

entró en vigor la reforma constitucional que federalizó la facultad, los Congresos Locales no cuentan con facultades para legislar en materia de extinción de dominio y ni siquiera les es permitido reproducir los contenidos de la ley única de la materia expedida por el Congreso de la Unión.

44. Asimismo, se destacó que todos los aspectos que se encuentran regulados por la Ley Nacional de Extinción de Dominio no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que dicha ley es de observancia general para los procesos de extinción de dominio de bienes a favor del Estado, por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda.

45. En esa virtud, al igual que se consideró respecto de las otras leyes generales, resulta inconcuso que la referida Ley Nacional de Extinción de Dominio no suple faltas u omisiones de las leyes locales, como es la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, habida cuenta que, conforme a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General,[21] dicha legislación nacional establece la naturaleza del

39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua.

[21] "**Artículo 22.** ... No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos,

procedimiento, el auxilio de las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno, los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio y los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia, así como los delitos en los que puede proceder la acción de mérito.

46. En consecuencia, tomando en consideración la línea jurisprudencial desarrollada por este Alto Tribunal, **debe declararse la invalidez del artículo 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León,** reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, en la porción normativa que indica: "*de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*", "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas*", por ser contraria a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, en virtud de que fue emitida por una autoridad que no contaba con competencia para hacerlo.

Tema II. Estudio del artículo 2 TER de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León.

47. En el concepto de invalidez conducente se alega, sustancialmente, que el artículo impugnado regula una cuestión que ya está contenida en la ley general relativa, generando una doble regulación sobre un mismo supuesto jurídico, lo que vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad, ya que fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

48. Los argumentos resultan **fundados.**

---

recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.
"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."
"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y ..."

49. Al respecto, es oportuno reproducir el artículo 2 TER impugnado por la accionante, que es del tenor siguiente:

"Artículo 2 TER. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en la Ley General no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal."

50. Según se advierte, la norma en comento establece que no constituye causa excluyente de responsabilidad penal, el consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en la Ley General (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos).

51. Ahora bien, es importante recordar, como ya se mencionó, que en la **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,** este Tribunal Pleno determinó, sustancialmente, que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General[22] dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir, en lo que interesa, una ley general en materia de trata de personas, en la que, como mínimo se establezcan los tipos penales y sus sanciones; la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; y las formas de coordinación entre las órdenes de gobierno.

52. Así, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general, en los términos señalados, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, manteniendo, sin embargo,

[22] "**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; ..."

aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

53. Asimismo, en dicho precedente se destacó que de la interpretación del citado artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal y las disposiciones de la ley general en materia de trata de personas, se desprende que de conformidad con su artículo 2, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, establece: 1) las competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; 2) los tipos y sanciones; 3) los procedimientos penales aplicables; 4) las competencias y formas de coordinación para la protección y asistencia a las víctimas; 5) los mecanismos para tutelar los derechos de las personas, cuando éstas se ven amenazadas o lesionadas por la comisión de los delitos; y, 6) las medidas de reparación de los daños generados.

54. En función de lo expuesto, es conveniente mencionar que, en relación con los tipos y sanciones que prevé la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el artículo 40 ubicado en el Título Segundo "*De los delitos en materia de trata de personas*", *Capítulo II (sic)* "*Reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley*", contiene una disposición esencialmente idéntica a la establecida por el legislador del Estado de Nuevo León en la ley impugnada, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

"Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.	**"Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León.**
"**Artículo 40.** El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal."	"**Artículo 2 TER.** El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en la Ley General no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal."

55. De lo anterior, se constata que la norma combatida contiene aspectos relacionados con la previsión de los delitos regulados por la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, los cuales le resultan indisponibles al legislador local por disposición expresa de la Constitución Federal.

56. En esa virtud, se colige que el Congreso del Estado de Nuevo León invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar cuestiones relativas a la materia de trata de personas, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

57. En ese sentido, procede declarar la invalidez del artículo 2 TER de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

VI. EFECTOS

58. Antes de precisar los efectos que corresponden con motivo de lo resuelto en la presente acción de inconstitucionalidad, se advierte que la accionante solicitó la extensión de la invalidez a todas aquellas normas que estén relacionadas con las que se consideren inconstitucionales, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

59. Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno no se advierte que alguna disposición comparta el mismo vicio de invalidez o que guarde una relación de dependencia con las normas que fueron invalidadas en esta resolución, en términos de la jurisprudencia P./J. 32/2006 del Pleno de esta Suprema Corte, 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."[23]

[23] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1169, registro digital 176056.

60. Ahora bien, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.[24]

61. De acuerdo con las conclusiones alcanzadas en la presente resolución, se declara la invalidez de los artículos 2 TER y 3, en las porciones normativas que indican: "*de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*", y "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas*", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 251 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

62. Por cuanto hace al referido artículo 3 de la ley controvertida, dada la invalidez declarada de los segmentos normativos precisados, su texto deberá leerse como sigue:

"Artículo 3. En todo lo no previsto por esta Ley serán aplicables supletoriamente, en lo que a sus materias corresponda, las disposiciones ~~de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos,~~ del Código Penal para el Estado de Nuevo León, ~~el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de~~

[24] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."
"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

~~Víctimas,~~ así como la Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, y demás leyes aplicables."

63. La invalidez surtirá efectos retroactivos **únicamente en materia penal** al veintiséis de noviembre de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado.

64. La invalidez del artículo 2 TER y de las porciones normativas del diverso numeral 3 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, con efectos retroactivos en materia penal, surtirán sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Nuevo León.

65. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.[25]

66. Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia, todos del Estado de Nuevo León, así como al Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y al de Apelación del Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en esa entidad federativa.

[25] Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al fallar la **acción de inconstitucionalidad 27/2022,** en sesión de siete de marzo de dos mil veintitrés, aprobada por unanimidad de once votos respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 1) La invalidez decretada surtirán efectos retroactivos al tres de enero de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado; 2) La declaratoria de invalidez surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de San Luis Potosí, y 4) Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí, así como al Tribunal Colegiado en Materia Penal y al de Apelación del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa; y por mayoría de diez votos, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente determinar que 3) Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

VII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 2 TER y 3, en sus porciones normativas "de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León, adicionado y reformado, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos retroactivos al veintiséis de noviembre de dos mil veintidós a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en los apartados V y VI de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; así como a las autoridades mencionadas en la última parte del apartado VI y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema I, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, en sus porciones normativas "de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la Ley General de Víctimas", de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema II, consistente en declarar la invalidez del artículo 2 TER de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León. El señor Ministro Aguilar Morales 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 apartándose del párrafo 59, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) no extender la invalidez decretada a disposición alguna.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al veintiséis de noviembre de dos mil veintidós, 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de

esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León y 5) determinar que, para el eficaz cumplimiento de este fallo, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, así como al Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y al de Apelación del Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en esa entidad federativa, con residencia en Monterrey.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

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 23 de abril de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE CONSIDERE VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PUEDE PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE ESE ÓRGANO LEGITIMADO.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO, AUN CUANDO EL DECRETO IMPUGNADO SE HAYA EMITIDO EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DICTADA EN UNA DIVERSA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A SER CONSULTADAS CADA VEZ QUE SE PREVEAN MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE SE DESPRENDE DE LOS POSTULADOS DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, RELATIVOS A LA AUTODETERMINACIÓN, A LA PRESERVACIÓN DE SU CULTURA E IDENTIDAD, AL ACCESO A LA JUSTICIA, ASÍ COMO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN.

VI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEBEN SER CONSULTADOS RESPECTO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULE SUS DERECHOS, POR SER SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE.

VII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEBEN SER CONSULTADOS RESPECTO DE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INCIDEN EN LOS MECANISMOS U ORGANISMOS

A TRAVÉS DE LOS CUALES PUEDEN EJERCER SUS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AFECTAN SUS INTERESES.

VIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEBEN SER CONSULTADOS RESPECTO DE LA EMISIÓN DE NORMAS GENERALES, CONFORME A LOS ESTÁNDARES DEL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SIEMPRE QUE SU EMISIÓN SEA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DE MANERA ESPECIAL Y DIFERENCIADA FRENTE AL RESTO DE LA POBLACIÓN.

IX. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AFECTACIÓN DIRECTA A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Y CUYA MERA POSIBILIDAD DA LUGAR A LA OBLIGACIÓN DE CONSULTARLES UNA MEDIDA LEGISLATIVA, NO SE REFIERE EXCLUSIVAMENTE A LA GENERACIÓN DE ALGÚN PERJUICIO.

X. PUEBLOS Y COMUNIDADES AFROMEXICANAS. EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y A LA AUTONOMÍA PARA DECIDIR SUS FORMAS INTERNAS DE CONVIVENCIA Y ORGANIZACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA, POLÍTICA Y CULTURAL, RESULTA EXTENSIVO A AQUÉLLOS.

XI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. LOS PROCESOS DE CONSULTA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE DEBEN OBSERVAR, COMO MÍNIMO, LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN.

XII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. SU FASE PRECONSULTIVA IMPLICA IDENTIFICAR LA MEDIDA LEGISLATIVA QUE DEBE SER OBJETO DE CONSULTA, LOS PUEBLOS Y

COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS A SER CONSULTADOS, LA FORMA DE LLEVAR A CABO EL PROCESO, LA FORMA DE INTERVENCIÓN Y LA FORMALIZACIÓN DE ACUERDOS ENTRE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES Y LOS REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.

XIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. EN SU FASE INFORMATIVA SE EXIGE LA ENTREGA DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN SOBRE EL PROCESO CONSULTIVO, A FIN DE QUE LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS IDENTIFICADAS PREVIAMENTE CUENTEN CON INFORMACIÓN COMPLETA, PREVIA Y SIGNIFICATIVA SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE CORRESPONDAN.

XIV. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. EN SU FASE DE DELIBERACIÓN INTERNA, LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, A TRAVÉS DEL DIÁLOGO Y DE LOS ACUERDOS, EVALÚAN INTERNAMENTE LA MEDIDA QUE LES AFECTARÍA DIRECTAMENTE.

XV. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. SU FASE DE DIÁLOGO EXIGE QUE LOS REPRESENTANTES DEL ESTADO Y LOS REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DIALOGUEN, CON LA FINALIDAD DE GENERAR ACUERDOS.

XVI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. SU FASE DE DECISIÓN CONSISTE EN LA COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS Y LA ENTREGA DEL DICTAMEN.

XVII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA VALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR EL DERECHO A LA CONSULTA DE DICHOS GRUPOS, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA LAS BENEFICIA A JUICIO DEL LEGISLADOR.

XVIII. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. SE LES DEBE CONSULTAR PREVIAMENTE MEDIANTE PROCEDIMIENTOS LIBRES,

INFORMADOS, CULTURALMENTE ADECUADOS Y DE BUENA FE, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, CADA VEZ QUE SE PREVEAN MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DE FORMA DIRECTA.

XIX. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. EL REQUISITO DE SER PREVIA IMPLICA QUE DEBA REALIZARSE ANTES DE ADOPTAR Y APLICAR LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE LES AFECTARÍAN, POR LO QUE LAS COMUNIDADES DEBEN SER INVOLUCRADAS LO ANTES POSIBLE EN EL PROCESO Y NO ÚNICAMENTE CUANDO SURJA LA NECESIDAD DE OBTENER LA APROBACIÓN DE LA COMUNIDAD.

XX. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. EL REQUISITO DE SER LIBRE CONLLEVA QUE LAS AUTORIDADES ESTATALES DEBAN ABSTENERSE DE INFLUIR EN LAS POSICIONES DE LOS MIEMBROS DE DICHOS GRUPOS O DE CONDICIONAR LA CONSULTA MEDIANTE MECANISMOS DE PRESIÓN, ADEMÁS DE ASEGURARSE QUE PUEDAN DECIDIR SI DESEAN O NO INICIAR UN PROCESO DE CONSULTA.

XXI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. EL REQUISITO DE SER INFORMADA EXIGE LA PROVISIÓN PLENA DE INFORMACIÓN PRECISA SOBRE LA NATURALEZA Y LAS CONSECUENCIAS DE LA MEDIDA O EL PROYECTO QUE PUEDA IMPACTAR EN LAS COMUNIDADES CONSULTADAS, PREVIO Y DURANTE LA CONSULTA, PARA QUE TENGAN CONOCIMIENTO DE SUS POSIBLES RIESGOS.

XXII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. EL REQUISITO DE SER CULTURALMENTE ADECUADA IMPLICA QUE HABRÁN DE TOMARSE EN CUENTA SUS MÉTODOS TRADICIONALES PARA LA TOMA DE DECISIONES, ASÍ COMO SUS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS, A FIN DE GARANTIZAR QUE SUS MIEMBROS PUEDAN COMPRENDER Y HACERSE COMPRENDER EN LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES.

XXIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. DEBE SER DE BUENA FE, CON LA FINALIDAD DE LLEGAR A UN

ACUERDO, POR LO QUE SE HABRÁ DE GARANTIZAR, A TRAVÉS DE PROCEDIMIENTOS CLAROS DE CONSULTA, QUE SE OBTENGA SU CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS PROYECTOS RESPECTIVOS.

XXIV. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. CUANDO SE TRATE DE LEYES QUE NO REGULAN EN ESPECÍFICO LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE DICHOS GRUPOS, LA FALTA DE CONSULTA PREVIA NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY O DECRETO RESPECTIVO, SINO SOLAMENTE DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS QUE PUDIERAN INCIDIR EN ESOS INTERESES Y/O DERECHOS.

XXV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SE ERIGE COMO PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN LAS VERTIENTES DE DERECHO SUSTANTIVO Y DE REQUISITO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XXVI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE DICHOS GRUPOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, ES SUSCEPTIBLE DE AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

XXVII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON EL OBJETIVO DE LA FASE PRECONSULTIVA REFERENTE A LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS Y DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS A SER CONSULTADAS.

XXVIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON EL OBJETIVO DE LA FASE PRECONSULTIVA RELATIVO A LA DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PROCESO DE CONSULTA, ASÍ COMO DE LAS PERSONAS Y AUTORIDADES INVOLUCRADAS.

XXIX. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, EN SU FASE PRECONSULTIVA, CONLLEVÓ QUE EL CONGRESO LOCAL, A TRAVÉS DEL GRUPO TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL, ELABORARA LINEAMIENTOS EN LOS QUE SE ESTABLECIERON LOS PRINCIPIOS QUE REGIRÍAN LA CONSULTA Y SE ESPECIFICÓ QUE SÓLO ERA UNA PROPUESTA PARA REALIZARLA, QUEDANDO CLARO QUE PODRÍA SER MODIFICADA O CAMBIADA DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES, LOS SISTEMAS NORMATIVOS O LAS COSTUMBRES DE CADA COMUNIDAD.

XXX. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON LA FASE PRECONSULTIVA, PUES TANTO EL PROTOCOLO APROBADO POR EL CONGRESO LOCAL, COMO LOS LINEAMIENTOS PARA DESARROLLAR EL PROCESO DE CONSULTA, SE ESTABLECIERON DE COMÚN ACUERDO ENTRE LAS AUTORIDADES LOCALES Y LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DE LA ENTIDAD.

XXXI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, EN SU FASE INFORMATIVA, CONLLEVÓ QUE LA INFORMACIÓN NO ÚNICAMENTE SE DIFUNDIERA POR MEDIO DE SITIOS ELECTRÓNICOS, SINO QUE SE PRODUJERA UNA GRAN CANTIDAD DE MATERIAL INFORMATIVO QUE SE DISTRIBUYÓ EN EL TERRITORIO, SE REPRODUJERON *SPOTS* INFORMATIVOS A TRAVÉS DE LA RADIO Y TELEVISIÓN LOCAL Y SE REALIZARON ASAMBLEAS INFORMATIVAS EN LAS COMUNIDADES.

XXXII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, EN SU FASE INFORMATIVA, PROCURÓ LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES, PARA LO CUAL SE CONTÓ CON INTÉRPRETES OFICIALES DEL ESTADO Y EN TODAS LAS ASAMBLEAS INFORMATIVAS ESTUVO PRESENTE EL COMISARIO MUNICIPAL.

XXXIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. DADA LA DIFICULTAD DE TRADUCIR EN SU TOTALIDAD EL CONTENIDO DE LA LEY RESPECTIVA A LAS LENGUAS INDÍGENAS IDENTIFICADAS EN DICHA ENTIDAD, DERIVADO DE QUE, EN ALGUNOS CASOS, CARECEN DE UN SISTEMA DE ESCRITURA, SU FASE INFORMATIVA DEBE ESTIMARSE CUMPLIDA AL HABERSE ACOMPAÑADO LAS TRADUCCIONES DE UN DOCUMENTO EXPLICATIVO DE SU CONTENIDO.

XXXIV. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES

DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON SU FASE INFORMATIVA, DADO QUE EL MATERIAL INFORMATIVO QUE SE DISTRIBUYÓ EN EL TERRITORIO Y, PRINCIPALMENTE, LAS ASAMBLEAS DONDE SE DISTRIBUYÓ LA INICIATIVA, REALIZADAS EN LAS LENGUAS INDÍGENAS IDENTIFICADAS EN LA ENTIDAD, TUVIERON UN ALCANCE SUFICIENTE EN LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFROMEXICANA QUE HABITA EL ESTADO, PERMITIENDO UN ENTENDIMIENTO Y DIÁLOGO INTERCULTURAL.

XXXV. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON SU FASE DE DELIBERACIÓN INTERNA, PUES LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA ENTIDAD DESARROLLARON ASAMBLEAS Y REUNIONES INTERNAS, SIN LA INTERVENCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, PARA DISCUTIR LA PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA LEY Y LLEGAR A UN ACUERDO RESPECTO A QUÉ CUESTIONES LES AFECTARÍAN O QUISIERAN CAMBIAR DE LA INICIATIVA.

XXXVI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. OBLIGAR A LAS AUTORIDADES INDÍGENAS A QUE, EN SU FASE DE DELIBERACIÓN INTERNA, ASIENTEN EN UN DOCUMENTO LAS ASAMBLEAS O QUE SE TOME MATERIAL FOTOGRÁFICO DE ÉSTAS, CUANDO RESULTA CONTRARIO A SUS COSTUMBRES, ATENTARÍA CON LA CARACTERÍSTICA DE QUE LA CONSULTA SEA CULTURALMENTE ADECUADA.

XXXVII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EL HECHO DE QUE EL PODER LEGISLATIVO LOCAL NO HAYA NOMBRADO DENTRO DEL PROCESO CONSULTIVO UNA FASE DENOMINADA "DELIBERACIÓN INTERNA" NO SIGNIFICA QUE ÉSTA NO HAYA EXISTIDO.

XXXVIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EN SU FASE DE DIÁLOGO, NO ES POSIBLE LLEGAR A ACUERDOS DEFINITIVOS EN CADA ASAMBLEA CONSULTIVA, PUES DEBE TENERSE EN CUENTA LA PARTICIPACIÓN DE CIENTOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DE LAS DIFERENTES REGIONES DEL ESTADO, POR LO QUE SE JUSTIFICA QUE ÉSTAS SE ORGANICEN DE DIFERENTES MANERAS Y EN FECHAS DISTINTAS.

XXXIX. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON SU FASE DE DIÁLOGO.

XL. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. SUPUESTOS EN QUE LOS CONGRESOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE OBTENER EL CONSENTIMIENTO DE DICHOS GRUPOS ANTES DE SEGUIR CON LAS INICIATIVAS DE LEY.

XLI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. LA NECESIDAD DE CONSEGUIR SU CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO DEPENDERÁ DEL NIVEL DE IMPACTO O MAGNITUD QUE LA ACTIVIDAD O MEDIDA QUE SE PROPONE EJECUTAR OCASIONE SOBRE LA VIDA Y LOS TERRITORIOS DE AQUÉLLOS, LO QUE TENDRÁ QUE SER VALORADO CASO POR CASO.

XLII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. FUERA DE LOS SUPUESTOS EN QUE LOS PODERES LEGISLATIVOS DEBEN RECABAR SU CONSENTIMIENTO, ÉSTOS DEBERÁN PARTIR DEL PRINCIPIO DEL "MAYOR CONSENSO POSIBLE", A FIN DE GARANTIZAR QUE NO SE IMPONGA ARBITRARIAMENTE LA COSMOVISIÓN DE UNO DE LOS PUEBLOS O COMUNIDADES FRENTE A LAS DEMÁS.

XLIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. NO EXISTE UNA OBLIGACIÓN ABSOLUTA DE INCLUIR LA TOTALIDAD DE LAS IDEAS QUE PROPONGAN TODOS LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS CONSULTADAS.

XLIV. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. LOS PODERES LEGISLATIVOS TIENEN LA OBLIGACIÓN, EN TODOS LOS CASOS, DE FUNDAR Y MOTIVAR, EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, LAS RAZONES POR LAS CUALES NO INCORPORARON LAS PROPUESTAS FORMULADAS POR AQUÉLLOS A LA INICIATIVA DE LEY.

XLV. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. EN AQUELLOS CASOS EN LOS QUE EL PODER LEGISLATIVO NO HAYA CUMPLIDO CON SU OBLIGACIÓN DE FUNDAR Y MOTIVAR DEBIDAMENTE LAS RAZONES POR LAS CUALES NO INCORPORÓ DETERMINADA PROPUESTA, DICHA CIRCUNSTANCIA POR SÍ MISMA NO DA LUGAR A LA INVALIDEZ DEL PROCESO.

XLVI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON SU FASE DE DECISIÓN, PUES SISTEMATIZÓ LAS PROPUESTAS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS Y LAS TOMÓ EN CONSIDERACIÓN CON BASE EN EL PRINCIPIO DE "MAYOR CONSENSO POSIBLE".

XLVII. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EL DECRETO NÚMERO 183 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, CULTURA Y DERECHOS DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, SE EMITIÓ MEDIANTE UNA CONSULTA A DICHOS GRUPOS QUE CUMPLIÓ CON LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN.

XLVIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, CULTURA Y DERECHOS DE DICHOS GRUPOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE SER PREVIA.

XLIX. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, CULTURA Y DERECHOS DE DICHOS GRUPOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE SER LIBRE.

L. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, CULTURA Y DERECHOS DE DICHOS GRUPOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE SER INFORMADA.

LI. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO 183 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, CULTURA Y DERECHOS DE DICHOS GRUPOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022, CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE SER CULTURALMENTE ADECUADA.

LII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA RELATIVA AL DECRETO NÚMERO

183 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, CULTURA Y DERECHOS DE DICHOS GRUPOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL 5 DE JULIO DE 2022 CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE SER DE BUENA FE.

LIII. CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. LA IMPORTANCIA DE CADA PROCESO DEBE 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 Y SER UN DESINCENTIVO DE LOS ESFUERZOS QUE LLEVAN A CABO LAS AUTORIDADES PARA REALIZAR CUALQUIER ACCIÓN RESPECTO A DICHOS GRUPOS.

LIV. PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. PARÁMETROS QUE SE DEBEN CUMPLIR PARA CONSIDERARSE RESPETADOS POR LA AUTORIDAD LEGISLATIVA.

LV. RECONOCIMIENTO, CULTURA Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECEN EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD Y DERECHOS ÚNICAMENTE PARA LOS "PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFROMEXICANAS" NO EXCLUYEN A LAS "COMUNIDADES INDÍGENAS", SI SE LES INTERPRETA SISTEMÁTICAMENTE, POR LO QUE NO AFECTAN EL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA NI EL DE LEGALIDAD (ARTÍCULOS 2, FRACCIONES I Y III, Y 25 DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado De Guerrero, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa en materia indígena y afromexicana.

Adicionalmente, en lo particular, impugnó los artículos 2, en sus fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701, al considerar que transgreden los principios de seguridad jurídica y legalidad.

En ese sentido, el problema jurídico que este Tribunal Pleno debe resolver consiste en determinar si en el proceso legislativo que culminó con el citado Decreto número 183 se consultó a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas, de conformidad con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de considerar que sí se cumplió con el estándar de la consulta, se procederá a analizar la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701, a la luz de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	11
II.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	12
III.	**LEGITIMACIÓN**	Fue presentado por parte legitimada.	12-13
IV.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	Se desestima la causal de improcedencia interpuesta por el Poder Legislativo del Estado de Guerrero.	14-17

V.	**ESTUDIO DE FONDO**		17-90
	A. Vulneración al derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas	En este apartado se establece el **i)** parámetro de regularidad constitucional de la consulta previa en materia indígena y afromexicana y, posteriormente, se realiza el **ii)** análisis de constitucionalidad del decreto impugnado. Se concluye que la consulta realizada cumple con los requisitos establecidos por esta Suprema Corte y lo que procede es reconocer la validez.	18-84
	B. Vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica	En este apartado se expone el **i)** parámetro de regularidad constitucional del principio de legalidad y seguridad jurídica y, posteriormente se realiza el **ii)** análisis de la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701. A partir de una interpretación sistemática, se concluye la validez de las normas impugnadas.	84-90
VI.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del Decreto Número 183 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, publicado en el periódico oficial	90-91

		de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando V de esta decisión. TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 113/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintidós.

Adicionalmente, se impugnan en lo particular los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la mencionada ley,[1] al considerar que vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad.

[1] "**Artículo 2.** Son objetivos de la presente ley:
"I. Reconocer los derechos y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado y de las personas que lo integran.
"II. …
"III. Garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y político-electorales, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos;"
"**Artículo 25.** En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta Ley les reconoce."

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Publicación del Decreto. El cinco de julio de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.

2. Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el cuatro de agosto de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Decreto, y en lo particular, de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de dicha Ley.

3. Preceptos que se consideran violados. En la demanda, la accionante señaló como preceptos constitucionales y convencionales vulnerados los artículos 1, 2, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

4. Conceptos de invalidez. En su demanda, la promovente formuló los conceptos de invalidez siguientes:

a) **Primero.** La *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero* vulnera el derecho a la consulta de pueblos y de comunidades indígenas y afromexicanas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ya que a pesar de que se realizaron distintas acciones para tal efecto por parte del legislativo, las mismas no superan el estándar convencional y constitucionalmente exigido.

b) Si bien con la emisión del decreto impugnado el Poder Legislativo local pretendió dar cumplimiento a la sentencia dictada por esta Suprema Corte en la

acción de inconstitucionalidad 81/2018,[2] lo cierto es que **la consulta realizada en el procedimiento legislativo, que dio origen al decreto impugnado, no se llevó a cabo de conformidad con los estándares nacionales e internacionales establecidos para tal efecto.**

c) Dentro de las acciones meramente preparativas realizadas por el legislador está la creación de un sitio electrónico que contiene todo lo relativo al proceso de consulta indígena y afromexicana. Sin embargo, apenas el 31.7 % de la totalidad de viviendas del Estado de Guerrero cuenta con internet, de las cuales solo 20.4 % cuenta con computadora, laptop o tableta.[3] Por ende, es posible concluir que la manera de informar es deficiente y no llega a la población interesada.

d) **La "fase preconsultiva" no se realizó de manera adecuada,** ya que la forma de llevar a cabo el proceso, la intervención y la formalización de acuerdos no se definió de común acuerdo, entre autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas.

e) **La "fase informativa" no satisface la exigencia de contar con la información necesaria,** en relación con los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública. Tampoco se realizó un diagnóstico sobre los sistemas normativos indígenas que permitiera un entendimiento y diálogo intercultural.

f) La información distribuida versó sobre el contenido normativo de la Ley impugnada, sin embargo, solamente en la versión en español se contiene el

[2] **Acción de inconstitucionalidad 81/2018.** Fallada en sesión de 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
Por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, y por mayoría de nueve votos se declaró la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, ambas por falta de consulta en materia indígena.
Se decidió, por mayoría de diez votos, que la declaración de invalidez surtiría sus efectos a los 12 meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local, en la inteligencia de que éste realice las consultas respectivas en materia indígena y afromexicana, y legisle en la materia.
[3] Se refieren a los datos del Censo de población y vivienda 2020 del INEGI.

texto íntegro o completo de la misma; lo cual no acontece en las versiones distribuidas en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl.

g) Del Dictamen que dio origen al Decreto **no es posible afirmar que existió una etapa deliberativa y de diálogo,** pues en la Ley no se incorporaron las propuestas de dicho sector poblacional.

h) **Segundo.** Los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero únicamente reconocen personalidad y derechos a los pueblos indígenas y a las comunidades afromexicanas,[4] **excluyendo a las comunidades indígenas, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad** previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del país y en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

i) Dada la definición de la Constitución Política del país de pueblos y comunidades indígenas, debe entenderse que puede haber distintas comunidades que, si bien comparten rasgos de identidad en común integrando un mismo pueblo, pueden tener diversas formas de organización, usos y costumbres. Por lo tanto, **la omisión de mencionar a las comunidades indígenas en esos artículos no solo genera incertidumbre jurídica a esos colectivos, sino que constituye una denegación de su personalidad jurídica y de sus derechos.**

j) Los artículos impugnados impedirían que las comunidades indígenas ejerzan sus derechos colectivos de manera autónoma e independiente, en cuanto

[4] "**Artículo 2.** Son objetivos de la presente ley:
"IV. Reconocer los derechos y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado y de las personas que lo integran.
"V. …
"VI. Garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y político-electorales, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos;"
"**Artículo 25.** En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta Ley les reconoce."

a su régimen interior, respecto de otras comunidades del mismo pueblo. Podría incluso llegarse al extremo de exigir que las comunidades que integran un pueblo indígena establezcan un régimen de gobierno interno homologado, lo cual es una transgresión al derecho de libre determinación de las comunidades indígenas.

5. Registro y turno. En acuerdo de diez de agosto de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 113/2022 y se turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. Admisión y trámite. Mediante proveído de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se ordenó dar vista para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, se ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial conviniera.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Por escrito presentado el veinte de septiembre de dos mil veintidós, Yanelly Hernández Martínez, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, rindió informe en los términos siguientes:

a) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia que establece que **son improcedentes las controversias pendientes de resolverse** debido a que hasta la fecha la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado sobre la consulta indígena materia de este asunto, a pesar de que el Congreso local le remitió distintos informes sobre el cumplimiento de la resolución de la **acción de inconstitucionalidad 81/2018.**[5]

[5] *Op.cit.* Acción de inconstitucionalidad 81/2018.

b) Asimismo, toda vez que no se ha emitido auto o declaratoria de cumplimiento de sentencia, debe considerarse que existe un "motivo manifiesto e indudable de improcedencia", pues se encuentran *sub júdice* los actos y acciones establecidos por este Alto Tribunal, actualizando la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

c) No es cierto que la emisión del Decreto Número 183 vulneró los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ya que previo a su emisión **se realizó una consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.**

d) Las diversas acciones que conformaron la consulta se sustentaron principalmente en la aprobación de un protocolo para desarrollar el *proceso de consulta;* se entregaron invitaciones a los pueblos y a las comunidades con el apoyo y la información proporcionada por diversas autoridades; las poblaciones comunicaron al Congreso local si deseaban o no participar y de qué forma; y se les consultó de manera directa y en lo individual.

e) **La consulta fue previa** a la adopción de las medidas legislativas; fue **libre,** ya que se aseguraron las condiciones de seguridad y de transparencia durante la realización, sin coerción, intimidación o manipulación; fue **informada,** pues se precisó la naturaleza y las consecuencias de las iniciativas; fue **culturalmente adecuada,** en tanto que se hizo de acuerdo con sus costumbres y tradiciones; y fue **de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo, pues se realizó a través de procedimientos claros y con la participación de los pueblos interesados.

f) Se debe tomar en cuenta **todas las implicaciones** que conlleva la realización de las consultas indígenas en lugares con las características del Estado de Guerrero, en el que la población a consultar se encuentra distribuida en la mayor parte del territorio.

g) La extensa labor de consulta fue realizada por la legislatura de la forma siguiente:

• **Fase preconsultiva.** Inició con la invitación a los ochenta ayuntamientos municipales y al Consejo Municipal de Ayutla de los Libres Guerrero; se entregó la propuesta de lineamientos a las autoridades reconocidas en los municipios y localidades; se distribuyeron dos mil seiscientos dieciocho invitaciones y propuestas, de las cuales más del 30 % aceptó participar, 34.11 % no aceptó y el restante no dio respuesta.

• **Fase informativa.** Se llevó a cabo a través de asambleas a nivel municipal o regional conforme a la organización de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas residentes. Se entregaron las iniciativas, un extracto del documento explicativo y se informó el proceso de consulta.

• **Fase deliberativa.** Se realizó en algunas localidades mediante asambleas comunitarias organizadas por las instituciones representativas de estas poblaciones, con el fin de analizar de forma colectiva las iniciativas de reforma.

• **Fase de recepción, acuerdos y de diálogo.** Las instituciones representativas establecieron un diálogo con los representantes del Poder legislativo local para llegar a los acuerdos alcanzados respecto de la ley impugnada.

h) Los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas contaron en todo momento con información completa respecto al contenido normativo del Decreto Número 183, la cual les fue proporcionada en su lengua originaria, de forma culturalmente adecuada, sencilla y comprensible.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero. Mediante escrito presentado el trece de septiembre de dos mil veintidós, Jorge Salgado Parra, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, rindió informe en los términos siguientes:

a) El Decreto impugnado **no vulnera el derecho de consulta previa indígena, pues esta fue llevada a cabo por el Congreso local.**

b) De la exposición de motivos de la norma cuestionada se pueden advertir las diversas acciones que se llevaron a cabo: la coadyuvancia con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas en Guerrero (INPI) para la vinculación con traductores

e intérpretes de lenguas originarias; el Protocolo aprobado para la realización de la consulta; la participación de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos; y la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en Guerrero (INEGI), el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), diversas Secretarías Estatales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

c) La **fase preconsultiva** inició con la invitación a los ochenta ayuntamientos municipales y al Consejo Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero, y la distribución de un total de dos mil quinientos ochenta y seis invitaciones y lineamientos en pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de los cuales novecientos cuarenta y dos aceptaron participar y ochocientos noventa y tres no aceptaron participar en el proceso de consulta de la iniciativa por la que se reforman diversas disposiciones de la Ley número 701 impugnada; mientras que de los restantes no hubo una respuesta.

d) Por otro lado, no es cierto que los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701 transgredan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Política del país, así como el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien los preceptos legales reconocen la personalidad de "los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas", ello no significa el desconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, ya que éstas son parte integrante de los pueblos indígenas.

e) Si en lo general se reconocen derechos a los pueblos indígenas, en lo particular es evidente que las comunidades que los integran gozan del reconocimiento de su personalidad y de derechos. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS."[6]

[6] Tesis de la Primera Sala. Publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Registro: 2004169. Amparo en revisión 631/2012. Sentencia 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

9. Pedimento. El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.

10. Cierre de instrucción. Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintidós se ordenó cerrar la instrucción y enviar el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país[7] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[8] ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó que la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero transgrede derechos humanos previstos en la Constitución Política del país y en diversos tratados internacionales.

II. OPORTUNIDAD

12. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país dispone que el

[7] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; …"

[8] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en la que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.[9]

13. En el caso, el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero fue publicado el cinco de julio de dos mil veintidós. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **seis de julio al cuatro de agosto de dos mil veintidós.**

14. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el último día del plazo; es decir, el **cuatro de agosto de dos mil veintidós,** su interposición resulta **oportuna.**

III. LEGITIMACIÓN

15. Este Tribunal Pleno advierte que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada.**

16. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que considere violatorias de derechos humanos.

17. En el caso, este requisito se cumple, en tanto que la Comisión accionante impugnó el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de*

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

[9] "**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."

los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, por falta de consulta indígena y afromexicana, así como por vulnerar los principios de legalidad y seguridad jurídica.

18. Asimismo, se cumple con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,[10] pues la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del órgano legislativo.[11]

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

---

[10] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[11] **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
"**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"…
"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. …"

20. En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero señala que se actualizan las causales de improcedencia previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia,[12] pues el **Decreto número 183** por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la **Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero** se emitió en cumplimiento a la ejecutoria de una diversa acción de inconstitucionalidad.

21. Este Tribunal Pleno considera que no asiste razón a la autoridad, en tanto que la emisión del Decreto impugnado constituye un **nuevo acto legislativo,** tal como se explica a continuación:

22. El veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**[13] y declaró la **invalidez del Decreto número 778** por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

---

[12] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"**III.** Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
"…
"**IV.** Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

[13] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

23. En el segundo resolutivo, la ejecutoria señaló que la declaratoria de invalidez **surtiría sus efectos a más tardar a los doce meses siguientes a la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación.** Por lo tanto, se vinculó al Congreso del Estado de Guerrero para que en dicho plazo **legislara lo correspondiente, previa consulta** a los pueblos y a las comunidades indígenas de la entidad, de conformidad con los parámetros ahí establecidos.

24. Ahora bien, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero señala que, en cumplimiento a la citada acción de inconstitucionalidad 81/2018, realizó un proceso de consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas a fin de emitir el Decreto número 183 aquí impugnado, por lo que la acción intentada es improcedente, ya que su emisión es consecuencia de la ejecutoria dictada por este Alto Tribunal, respecto de la cual aún no existe pronunciamiento sobre su cumplimiento.

25. Como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo que alega el Poder demandado, **no se actualizan las causales de improcedencia aducidas,** pues el Decreto número 183 impugnado es un nuevo acto legislativo, susceptible de ser impugnado por la accionante.

26. En efecto, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo se deben reunir los siguientes dos aspectos: ***a)*** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y, ***b)*** que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, que realmente se haya generado un cambio en el sentido normativo (criterio material).

27. El decreto impugnado cumple con dichos requisitos, pues el Congreso del Estado de Guerrero llevó a cabo todo un proceso legislativo en el que se agotaron las etapas de iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación (con independencia de la valoración que se hará en el siguiente apartado sobre la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas), haciendo modificaciones normativas a diversos artículos de la Ley número 701.

28. Además, como se señaló con anterioridad, de conformidad con la acción de inconstitucionalidad 81/2018, la invalidez del Decreto surtiría sus efectos a los **doce meses** siguientes de la publicación de la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, por lo que si la ejecutoria se publicó en dicho medio **el catorce de abril de dos mil veintiuno, el plazo de doce meses feneció el catorce de abril de dos mil veintidós,** fecha en la que el Decreto número 778, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, **dejó de tener vigencia.**

29. Por ende, si **el Decreto número 183** por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701, aquí impugnado, **se publicó** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero **el cinco de julio de dos mil veintidós,** esto es, ochenta y dos días después que dejó de tener vigencia el decreto anterior, es claro que se trata de **un nuevo acto legislativo que puede ser analizado mediante esta acción de inconstitucionalidad.**

30. Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 255/2020[14] y 274/2020.[15]

31. Finalmente, debe precisarse que este Tribunal Pleno no advierte de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, por lo que se procede a analizar el fondo del asunto.

V. ESTUDIO DE FONDO

32. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer dos conceptos de invalidez: **uno** enfocado en la ley en lo general por la vulneración del derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas y

[14] Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[15] Resuelta en sesión de seis de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, Ministro Pérez Dayán.

afromexicanas y **otro** enfocado en dos artículos en lo particular (2, fracciones I y III, y 25) por transgredir los principios de legalidad y seguridad jurídica.

33. Este Tribunal Pleno considera que ambos conceptos de invalidez resultan **infundados,** toda vez que sí se realizó un proceso de consulta previa conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia y los artículos referidos en lo particular no vulneran el principio de legalidad.

34. A fin de explicar la conclusión alcanzada, el estudio se divide en dos grandes apartados: **A)** Vulneración al derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el cual a su vez se subdivide en dos temas: ***i)*** parámetro de regularidad constitucional y ***ii)*** análisis de constitucionalidad del decreto impugnado; y, **B)** Vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica, el cual se subdivide en dos temas: ***i)*** parámetro de regularidad constitucional y ***ii)*** análisis de la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701.

A) VULNERACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS

i) *Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta previa*

35. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2o. de la Constitución Política del país y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

36. En la **controversia constitucional 32/2012,**[16] este Tribunal Pleno consideró que el derecho a la consulta se deprende de los postulados del

[16] Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío

artículo 2o. de la Constitución Política del país, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. Por lo tanto, se precisó que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos de los diversos 1o. de la Constitución Política del país y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se imponían una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a estos grupos.[17]

37. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**[18] se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectarles directamente.

Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

[17] En dicho precedente, el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce. El Tribunal Pleno estableció que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local impugnada.

Al respecto, se determinó que no constaba en juicio que el municipio 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 el proceder del Poder Legislativo demandado había violado la esfera de competencia y derechos del municipio. En consecuencia, se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

[18] Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

38. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**[19] se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

39. De lo anterior, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

40. De igual forma, se ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y a las comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

41. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**[20] se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**[21] se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas

[19] Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

[20] Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

[21] Resueltas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

42. Ahora, respecto a los pueblos y a las comunidades afromexicanas, debe destacarse que el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política del país, a afecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además, de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.[22]

43. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019,** este Alto Tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, **se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas,** por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.[23]

44. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018** este Alto Tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y a comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes:[24]

---

[22] "**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible …
"**C.** Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

[23] Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

[24] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González

a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) **Fase de diálogo** entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.
Por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

45. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,[25] en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y de las comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental.

46. La consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.[26]

47. Así, la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué

[25] Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

[26] En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas,** aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete; México votó a favor de esta declaración.
Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,** aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:
"**Artículo XXIII.** Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas
"…
"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."
También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

no es lo que más les beneficia. Por lo tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

i. La consulta debe ser previa. Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.[27] Debe realizarse durante las primeras etapas del plan, del proyecto de desarrollo, de la inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.[28]

ii. Libre.[29] Las autoridades estatales deben abstenerse de influir en las posiciones de los miembros de los pueblos y de las comunidades indígenas y

[27] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de 2012.
"181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio No. 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso."
Nota: La Corte IDH cita a su vez "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 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

[28] **Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,** resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

[29] Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 32/2012** estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

afromexicanas o de condicionar la consulta mediante mecanismos de presión. Además, deberá asegurarse que puedan decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta. Se busca asegurar las condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.[30]

iii. Informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y las consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o de inversión propuesto, de forma voluntaria.

iv. Culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

v. De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Incluso, como aspecto orientador, el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, regula el deber de la consulta como sigue: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado."

[30] Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al Consentimiento Libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <*http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf*>

48. En ese sentido, los Congresos locales, en el proceso de creación de las leyes, tienen el deber de consultar a los representantes de los pueblos y a las comunidades afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

49. Ahora bien, en cuanto a los alcances de una vulneración a este derecho, debe partirse de lo determinado en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,** en la que el Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.[31]

50. Dicho asunto constituye un importante precedente ya que generó una evolución del criterio que había sostenido el Pleno en el sentido de que, en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto.

51. Es decir, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

52. Ese criterio ha sido reiterado por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020,[32] 179/2020,[33] 214/2020,[34] 131/2020 y su acumulada 186/2020,[35] 121/2019,[36] 299/2020,[37] 18/2021,[38] y la 71/2021.[39]

---

[31] Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[32] Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

[33] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de San Luis Potosí.

53. Con base en los precedentes citados, este Alto Tribunal considera que la consulta indígena y afromexicana se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: (1) como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, (2) como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

ii) Análisis de constitucionalidad del Decreto impugnado

54. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero vulnera el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas.

55. Para dar respuesta al planteamiento de la Comisión accionante, en principio, debe precisarse si la ley impugnada es susceptible de afectar directamente los derechos e intereses de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas, para concluir si era o no exigible al Congreso local realizar una consulta en esos términos.

---

[34] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Sonora.

[35] Resueltas en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Puebla.

[36] Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley General de Educación.

[37] Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Guerrero.

[38] Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Baja California.

[39] Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "De la Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Morelos.

56. Pues bien, de la simple lectura de las disposiciones adicionadas a la Ley impugnada mediante el Decreto número 183 impugnado se advierte que éstas inciden de manera directa en los derechos humanos de las personas indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero.

57. El decreto tuvo como propósito el reconocimiento de las comunidades afromexicanas y de sus derechos, además de robustecer en cuanto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

58. Las modificaciones en concreto fueron las siguientes: se modificó la denominación de la Ley, antes *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero* para quedar como *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y* ***afromexicanas*** *del Estado de Guerrero*; se reformaron sus artículos 1, 2, 5, 15, 17, 25, 26, 31, 32 y del 35 al 42; se cambió la denominación del Título Tercero; la denominación de una sección primera y una sección segunda al Capítulo I del Título Tercero; y se adicionaron los artículos 42 bis, 42 ter, 42 Quater; 42 Quinquies, 42 Sexies, 42 Septies, 42 Octies, y 42 nonies.

59. De las modificaciones se observa que el solo cambio en la denominación de la Ley hace un reconocimiento e integra como sujetos de los derechos ahí reconocidos a las personas afromexicanas de la entidad; mismo reconocimiento que fue integrado a diversos artículos reformados mediante el decreto.

60. Por su parte, las reformas y adiciones al Título Tercero de la Ley impugnada, denominado **"DE LA JUSTICIA INDÍGENA Y AFROMEXICANA"** impactan de manera directa e integral en los aspectos de seguridad pública de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, al reconocer sus sistemas normativos internos, prácticas tradicionales y los reglamentos de las comunidades, así como regular la aplicación de la justicia indígena.

61. Además, dicho Título Tercero fue dividido en una sección primera denominada **"Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano"** y una sección segunda denominada **"Policía Indígena y Afromexicana".**

62. En la primera sección se establece la forma de cooperación en materia de seguridad pública de los pueblos y comunidades del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano con el Sistema de Seguridad Pública Estatal, la organización interna del Sistema Comunitario, así como la forma de solución de los conflictos internos, entre otras cuestiones que atañen a las personas indígenas y afromexicanas en relación con su seguridad.

63. En la segunda acción, se adicionaron los artículos 42 Quinquies a 42 Nonies para regular la policía indígena y afromexicana. El propio 42 Quinquies establece que esta regulación tiene por objeto la prevención de los delitos e infracciones en las comunidades. Asimismo, se regula la integración de la policía indígena y afromexicana, se establece que su función es auxiliar al Sistema Estatal de Seguridad Pública, señala los mecanismos de cooperación y las acciones a llevarse a cabo, entre otras cuestiones que les atañen.

64. Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que el Estado de Guerrero es una entidad en la que habita un gran número de población indígena y afromexicana, de acuerdo con el Censo que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en dos mil veinte.[40]

65. El 8.6 % del total de la población en el estado de Guerrero se autoadscribe como afromexicana o afrodescendiente, siendo la entidad federativa con el mayor número de personas pertenecientes a dicho grupo en el país.[41]

66. Por lo anterior, se concluye que el Decreto impugnado **sí es susceptible de afectar de forma directa a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero,** por lo que **existía la obligación de consultarles** de manera previa a su emisión.

67. Tanto del proceso de la iniciativa de reformas ante el Congreso local, como de las constancias allegadas, se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Guerrero realizó distintos actos tendientes a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad.

[40] Nota *Supra* 1.
[41] Nota *Supra* 3.

68. Ahora bien, para saber si dicho proceso de consulta se llevó a cabo conforme al parámetro de regularidad previamente definido, este Tribunal Pleno procede a analizar, primero, el cumplimiento de las **fases mínimas** del proceso consultivo y, posteriormente, el de sus **características** (previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe).

Estudio del cumplimiento de las fases del proceso de consulta previa en materia indígena y afromexicana

69. Como se señaló anteriormente, los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y a comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las cinco fases siguientes: **preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.** Por lo tanto, este Tribunal Pleno procede al estudio del cumplimiento de cada una de las fases mencionadas en el proceso de consulta previo a la emisión del Decreto número 183 impugnado.

1. Fase preconsultiva

70. Como se expuso en el apartado anterior, en esta etapa se deben identificar los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas que deben ser consultadas, la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la forma de llevar a cabo el proceso y la intervención, así como la formalización de acuerdos entre las autoridades del gobierno estatal y los representantes de las comunidades.

71. En sus conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que la **fase preconsultiva** que realizó el Congreso del Estado de Guerrero respecto de la emisión del decreto impugnado no puede calificarse como tal, pues la forma de llevar a cabo el proceso, la intervención y la formalización de acuerdos no se definió de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad.

72. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero señala en su informe que la **fase preconsultiva dio inicio con una invitación** a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, y que se llevaron

a cabo diversas acciones para el cumplimiento de esta etapa.[42] Para sustentar este dicho, se remitieron diversas constancias que sirven de prueba a este Alto Tribunal.

73. Ahora bien, de la revisión de dichas constancias, este Alto Tribunal advierte que la fase preconsultiva que derivó en la emisión del Decreto impugnado **no dio inicio con las invitaciones** distribuidas a los pueblos y comunidades como señala la autoridad legislativa, **sino antes,** desde la identificación de dichos grupos.

74. Al respecto, debe destacarse que la Junta de Coordinación Política del Congreso local creó una propuesta de "*Protocolo para desarrollar de manera libre, previa, informada y de buena fe el Proceso de Consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar las Leyes que impacten en la esfera de Derechos a las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos",* aprobado por la Comisión Permanente el veintidós de febrero de dos mil veintidós,[43] y ratificado por el Pleno de dicho Congreso el tres de marzo del mismo.[44]

75. Posteriormente, el siete de marzo de dos mil veintidós, el Congreso local informó a través de sus páginas oficiales que la Junta de Coordinación Política de este órgano hizo entrega, para su análisis, del Protocolo aprobado para realizar las consultas a los pueblos indígenas y afromexicanos, a los representantes de las Casas de Justicia de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) del Estado de Guerrero.[45]

---

[42] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, p. 58.

[43] **Anexo 7** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Protocolo aprobado por la "JUCOPO".

[44] **Anexo 8** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; Asimismo, lo informaron por medio de la página web oficial del Congreso en el boletín de 3 de marzo de 2022, de título "**EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO RATIFICÓ EL PROTOCOLO PARA LA CONSULTA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS**" disponible en: *https://congresogro.gob.mx/63/inicio/2022/03/03/el-pleno-del-congreso-del-estado-ratifico-el-protocolo-para-la-consulta-a-las-comunidades-y-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/.*

[45] Boletín de 7 de marzo de 2022, de título "**CONSENSA JUCOPO CON LA CRAC-PC EL PROTOCOLO DE CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS**" disponible en: *https://congresogro.gob.mx/63/inicio/2022/03/07/consensa-jucopo-con-la-crac-pc-el-protocolo-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/*

76. De lo anterior, **se observa que con este Protocolo se dio inicio a la fase de preconsulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad.**

77. El mencionado Protocolo también fue enviado a diversas autoridades e instituciones con el fin de que emitieran sus observaciones, recomendaciones o comentarios al respecto;[46] recibiéndose propuestas de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero[47] y del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana estatal.[48] Asimismo, el Protocolo sirvió de base para la elaboración de los *Lineamientos de la preconsulta* que se analizan más adelante.

78. En seguimiento de las acciones preconsultivas, se advierte que el Congreso del Estado de Guerrero solicitó información a diversas instituciones y entidades que forman parte del Órgano Técnico Interinstitucional de la entidad con la finalidad de elaborar un *Diagnóstico territorial, de población y de lenguas indígenas en el Estado de Guerrero*.

79. Las ocho instituciones participantes fueron:[49] la Secretaría General de Gobierno del Estado; la Secretaría de la Mujer; la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos; el Instituto Electoral de Participación Ciudadana; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con sede en Guerrero; la Secretaría de Seguridad Pública; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y la Secretaría de Educación Pública, todas del Estado de Guerrero.

80. De la información remitida se observa que en el Estado de Guerrero hay 515,487 (quinientas quince mil cuatrocientos ochenta y siete) personas mayores de tres años de edad que hablan alguna lengua indígena,[50] y que las lenguas más habladas en la entidad son las siguientes:

[46] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. pp. 105 y 106.
[47] **Anexo 9** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Observaciones remitidas mediante oficio CDHEG.AP/020/2022, el 7 de marzo de 2022.
[48] **Anexo 10** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Mediante oficio No. 0208, del 4 de marzo de 2022.
[49] Los **anexos 11 al 18** del Informe del Poder Legislativo contienen los oficios enviados a las diferentes instituciones, así como la respuesta con la información remitida al Congreso local.
[50] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Información por entidad. Estado de Guerrero. Censo 2020. Disponible en:

Lengua Indígena	Número de hablantes (2020)
Náhuatl	180,628
Mixteco	149,600
Tlapaneco	133,465
Amuzgo	49,400

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

81. En cuanto a la población que se autoidentifica como afromexicana o afrodescendiente en la entidad, hay 303,923 (trescientas tres mil novecientos veintitrés) habitantes, de las cuales 48.5 % son hombres y 51.5 % son mujeres. Estas personas representan el 8.6 % de la población total de Guerrero que, como se señaló previamente, es la entidad federativa con mayor número de población afromexicana en el país.[51]

82. En ese sentido se observa que el Poder Legislativo de la entidad **identificó a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas que debían ser consultadas,** pues precisó que el Estado de Guerrero se conforma por 81 (ochenta y uno) municipios, de los cuales, al menos 43 (cuarenta y tres) cuenta con población indígena organizada en pueblos, comunidades, colonias, barrios o localidades indígenas.

83. El informe del Poder Legislativo incluye una tabla que identifica a la población indígena, distribuida en los 43 (cuarenta y tres) municipios, así como las lenguas indígenas que se hablan en cada uno de ellos.[52] Por su parte, se

https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/diversidad.aspx?tema=-me&e=12; El Poder Legislativo local señala haber consultado esta información el 2 de abril de 2022, misma que fue corroborada por esa Suprema Corte el 28 de febrero de 2023.

[51] *Ibidem*.

[52] *Ibidem*; Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 110-114: Además se señala que se obtiene del contraste de la información remitida por la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, ambos con sede en el Estado de Guerrero.

identificaron 28 (veintiocho) municipios con población afromexicana en la entidad, que de igual manera se integraron en una tabla que identifica a la población afromexicana por municipio.[53]

84. Con las acciones descritas, este Tribunal Pleno considera que **se cumple el objetivo de esta fase en cuanto a la identificación de los pueblos y de las comunidades indígenas a ser consultadas.**

85. Ahora bien, el Congreso del Estado de Guerrero, a través del grupo técnico interinstitucional, elaboró la redacción final de la **invitación** y de los *"Lineamientos para Desarrollar de Manera Libre, Previa, Informada y de Buena Fe, el Proceso de Consulta en Materia de Seguridad y el Reconocimiento de sus Derechos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero"*.

86. En dicho documento se establecieron de forma clara y sencilla los principios por los que se regiría la consulta y se entregó una serie de preguntas y respuestas tales como: *¿por qué se va a consultar?, ¿en qué me beneficia?, ¿qué autoridades van a participar?, ¿quién verificará que a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas se les garantice su derecho a la consulta?, ¿pueden participar personas ajenas a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas?, ¿en qué idioma se realizará la consulta? y ¿cómo será el proceso de consulta?*.

87. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que se llevó a cabo la **delimitación del objeto del proceso de consulta** respecto de la Ley impugnada, así como de las personas y autoridades involucradas.

88. Además, se destaca que, en dichos lineamientos, entregados por medio de visitas a las comunidades, se especificó que solo era una propuesta del Congreso local para realizar la consulta **quedando claro que esa propuesta podría ser modificada o cambiada de acuerdo con las necesidades, los sistemas normativos o las costumbres**, **para que de manera individual cada comunidad pudiera decidir la forma o las formas en las que se desarrollaría la consulta si es que decidieran participar.**

[53] *Ibid.*, pp. 114-116.

89. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera **infundado** el argumento de la accionante en el sentido de que no se cumplió con la fase preconsultiva, pues contrario a lo expuesto en su concepto de invalidez, tanto el Protocolo aprobado por el Congreso local, como los Lineamientos para desarrollar el proceso de consulta, se establecieron de **común acuerdo** entre las autoridades locales y los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero.

90. Incluso quedó expedita la posibilidad de que las comunidades indígenas y afromexicanas participantes pudieran modificar las formas de intervención y de participación ahí establecidas, para hacerse conforme a sus propios mecanismos tradicionales.

91. Por lo tanto, este Tribunal Pleno concluye que la **fase preconsultiva de la consulta se encuentra satisfecha.**

2. Fase informativa

92. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta, en esta fase se exige la entrega de información y difusión sobre el proceso consultivo, a fin de que las poblaciones indígenas y afromexicanas identificadas previamente cuenten con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.

93. En sus conceptos de invalidez, la Comisión accionante manifestó que la **fase informativa** fue deficiente, pues no se informó correctamente a toda la población interesada, dado que:

a) El legislador creó un sitio electrónico con la información relativa al proceso de consulta indígena y afromexicana, pero apenas el 31.7 % de la totalidad de las viviendas del Estado de Guerrero cuenta con internet, de las cuales solo 20.4 % tiene computadora, laptop o tableta.[54] Además, dicho porcentaje de viviendas no corresponde exclusivamente a familias indígenas y afromexicanas.

[54] Citan el Censo de población y vivienda 2020 del INEGI.

b) Esta fase no contó con la información relevante en relación con los problemas, los contextos y las necesidades de adecuación legislativa, relacionados con la seguridad pública, y tampoco se permitió un entendimiento y diálogo intercultural.

c) La información distribuida sobre la Ley impugnada solamente contenía el texto íntegro de la misma en la versión en español; lo cual no acontece en las versiones distribuidas en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl.

94. En contrapartida, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero considera que se sí se cumplió con la **fase informativa** conforme a los estándares desarrollados por este Alto Tribunal, pues se llevó a cabo a partir del veintiuno de marzo de dos mil veintidós[55] a través de asambleas a nivel municipal o regional conforme a la organización de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas residentes en la entidad, y por medio de diversos medios de comunicación.

95. Pues bien, este Tribunal Pleno advierte que efectivamente el Congreso del Estado de Guerrero difundió información por medio de la página web oficial de esa institución.[56] No obstante, de las constancias se puede advertir que este no fue el único medio por el cual se buscó difundir e informar, por lo que **se debe analizar si el conjunto de labores realizadas resultó suficiente.**

96. En este sentido, el Poder Legislativo indica en su informe que, por medio de la Dirección de Comunicación del Congreso local, se publicaron ocho boletines informativos en el sitio electrónico oficial, mismos que fueron remitidos a cincuenta medios de comunicación con los que tiene contacto dicho Congreso. Derivado de ello, señalan haber identificado 190 (ciento noventa) notas publicadas en diversos medios de comunicación que retomaron la información difundida mediante dichos boletines.[57]

[55] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 59; se advierte una inconsistencia en la página 113 del informe, en la que se señala como fecha de inicio el veinticinco de marzo de dos mil veintidós, no obstante, de la revisión del expediente se desprende que la fecha correcta es el veintiuno de marzo ya que existen actas de asambleas informativas con dicha fecha.
[56] *Ibid.*, p. 65; Véase la página web oficial del Congreso del Estado de Guerrero: *congresogro.gob.mx*
[57] Ibid., p. 66; Se advierte una cantidad de notas periodísticas diversa en la página 158 del informe del Poder legislativo local (se señala que fueron identificadas doscientas setenta y dos), lo que implica una inconsistencia en las constancias que integran el expediente. A pesar de lo anterior, esto no impacta en la determinación de la presente ejecutoria.

97. En cuanto a la información difundida a través de redes sociales, se compartieron cuatro entrevistas realizadas a las personas en el cargo de diputación en donde se compartió información sustantiva de la consulta, generando un alcance de 22,776 (veintidós mil setecientos setenta y seis) reproducciones y 490 (cuatrocientos noventa) reacciones. Informaron que respecto de las redes sociales de otros medios de comunicación no se realizó un monitoreo debido a la complejidad que dicha cuestión representaría, en tanto que se encuentra fuera de los alcances del Congreso.[58]

98. De igual forma, se elaboró un paquete de spots de audio, video, diseño digital, carteles y lonas impresas en los **idiomas español, me´phaa, mixteco, náhuatl y amuzgo,** para contribuir a informar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad sobre el contenido de las medidas legislativas que serían objeto de consulta.

99. Al respecto, se cuenta con la información siguiente:[59]

Descripción	Cantidades Producidas
Impresos	
Cartel tamaño 4 cartas consultiva	8000
Cartel tamaño 4 cartas deliberativa	1000
Lonas tamaño 2x1 deliberativa	100
Lonas tamaño 2x1 consultiva	200
Lonas tamaño 3x2 consultiva	100
Lonas para mesas temáticas tamaño 1x1	150

Digital	
Spot video en español	1
Spot video me´phaa	1
Spot video amuzgo	1
Spot video náhuatl	1
Spot video mixteco	1
Spot audio en español	1
Spot audio amuzgo	1
Spot audio me´phaa	1
Spot audio náhuatl	1
Spot audio mixteco Región Ayutla	1
Spot audio mixteco Tlacochistlahuaca	1
Spot audio español-amuzgo	1
Spot audio español-me´phaa	1
Spot audio español-mixteco	1
Spot audio español-náhuatl	1
Diseño gráfico de Banner Vertical	1
Diseño gráfico de Banner horizontal	1
Audio español contenido Ley 701	1
Audio español contenido iniciativa de Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública	1
Audio español contenido artículo 14	1

Fuente: Dirección de Comunicación del Congreso.

[58] Ibid., 160-161.
[59] *Ibid.*, pp. 159-160.

100. Sobre el material impreso, se informó que se colocaron las lonas y los carteles en lugares públicos y comunes de los territorios de las comunidades indígenas y afromexicanas, tales como comisarías, iglesias, parques y otros espacios comunes.[60]

101. Del disco duro que se hizo llegar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte del expediente, así como de una memoria USB que integra el **anexo 40** del informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, se advierte una carpeta denominada **"Material probatorio"** con las subcarpetas denominadas *"Diseños lonas", "Lona y cartel todas las lenguas", "Mixteco", "Nahuatl", "Producción de spots", "Spots audios" y "Videos".*

102. En el mencionado material digitalizado se observan los diseños de las lonas en diferentes tamaños, el diseño de los carteles de aviso, fotos de los carteles y las lonas, audios con música, spots de radio que informan de la consulta y videos de difusión de la consulta, todos los anteriores en las diferentes lenguas indígenas identificadas en la entidad, así como en español.

103. En el caso de la radiodifusión de los spots, en el expediente se cuenta con seis notas informativas oficiales, en las que se precisa que fueron reproducidos por las veinte estaciones de radio con las cuáles el Congreso del Estado de Guerrero tiene convenio. Además, en dichas notas se señala que se registraron diecisiete estaciones de radio más (sin convenio) que realizaron la difusión de dicha información en sus canales.[61]

104. En su informe, el Poder legislativo indica que, a partir de un monitoreo parcial, se registraron un total de 2,832 (dos mil ochocientos treinta y dos) ocasiones en que los spots fueron difundidos, generando un alcance estimado de 1,500,000 (un millón quinientas mil) personas que pudieron escuchar la información transmitida.[62]

[60] *Ibid.*, p. 65.
[61] *Ibid.*, p. 161.
[62] *Ibidem*. El Poder Legislativo señala haber obtenido estos datos a partir de aplicar metodologías y algoritmos de las ciencias de la comunicación de proyección y alcance.

105. Respecto de la difusión de los spots en televisión abierta, los cinco canales en convenio los difundieron repetidamente durante el periodo del primero al doce de abril del dos mis veintidós. De un monitoreo similar, se registraron un total de 109 (ciento nueve) ocasiones en que se reprodujeron los spots, generando un alcance estimado de 2,500,000 (dos millones quinientas mil) personas que pudieron escuchar la información sobre las medidas legislativas de la consulta.[63]

106. Finalmente, el Poder Legislativo informó haber difundido distintas conferencias realizadas por legisladores en diversas ciudades y regiones del Estado.[64]

107. Además de los distintos materiales difundidos, se resalta la realización de **un total de 688 (seiscientos ochenta y ocho) asambleas informativas,** distribuidas en las siete regiones del Estado de Guerrero,[65] en las cuales se registró la **participación de más de 1,100 (mil cien) comunidades indígenas o afromexicanas;** esto porque, se organizaron asambleas municipales en las que tuvieron participación dos o más comunidades de un mismo pueblo indígena o afromexicano, y asambleas regionales donde participaron dos o más comunidades de pueblos distintos.[66]

108. Se informa que se realizaron de esta manera ya que las propias autoridades indígenas manifestaron a los integrantes del Congreso que con motivo de la unidad social que mantienen ciertas comunidades, su costumbre para la toma de decisiones es a través de asambleas colectivas donde participan varias comunidades de su misma etnia. En otros casos, las asambleas se convocaron de forma más amplia por su impacto común en territorios conformados por diversas comunidades o municipios.[67]

109. En total, **se registró la participación de 16,004 (dieciséis mil cuatro) personas en las 688 (seiscientos ochenta y ocho) asambleas,** sin contar al

[63] *Ibidem*.
[64] *Ibid*., p. 162.
[65] *Ibid*., p. 147; Al respecto, se cuenta con una memoria USB, señalada como **anexo 38** del informe, que contiene la "Base de datos de la Etapa Informativa" en un archivo de Excel que concentra los datos sistematizados de todas las asambleas informativas celebradas en la entidad.
[66] *Ibid*., p. 148.
[67] *Ibid*., p. 144-145.

personal del Congreso en dichas asistencias, de las cuales 7,531 (siete mil quinientos treinta y uno) fueron mujeres y 8,483 (ocho mil cuatrocientos ochenta y tres) fueron hombres.

110. No se inadvierte que, mientras en algunas asambleas se contó con un número importante de asistentes, en otras la participación fue casi nula.[68] En dichas asambleas, se hizo entrega de las iniciativas y un extracto del documento explicativo, además de haber informado sobre el proceso de consulta.[69]

111. Lo anterior fue corroborado por este Alto Tribunal a partir de la información y documentación que consta en los **anexos 37** y **38** proporcionados por el Congreso del Estado de Guerrero en su informe.

112. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno no comparte lo alegado por la Comisión accionante en el sentido de que la información únicamente se difundió por medio de sitios electrónicos lo que implica que no se informó correctamente a las poblaciones indígenas y afromexicanas, ya que, como se evidenció con anterioridad, esta no fue la única medida tomada por el Poder Legislativo local para informarles, pues se produjo gran cantidad de material informativo que se distribuyó en el territorio, se reprodujeron spots informativos a través de la radio y televisión local y se realizaron asambleas informativas en las comunidades.

113. En relación con el argumento de la Comisión accionante en el sentido de que no se permitió un entendimiento y diálogo intercultural, este Tribunal observa, conforme a las constancias que obran en el expediente que durante el desarrollo de la consulta se procuró la participación activa de las comunidades para lo cual se contactaron con intérpretes oficiales del Estado,[70] y señala que

[68] *Ibid*. p. 149; Se señala que las asambleas regionales en las que se demostró gran interés de las comunidades se celebraron en los municipios de Metlatonoc (316 participantes), Tlapa de Comonfort (385 participantes), Atzacoaloya (336 participantes) y Acatepec (299 participantes); por otra parte, la mayoría de las comunidades asentadas en los municipios de Malinaltepec, Santa Cruz del Rincón y Cochoapa el Grande, registraron uno o dos participantes por asamblea.
[69] *Ibid*. p. 59.
[70] *Ibid*. p. 146; También se precisó que en la mayoría de las asambleas no se requirió de la intervención de intérpretes, pero quedo asentado en las actas correspondientes a las asambleas en las que sí participaron.

en todas las asambleas informativas estuvo presente el comisario municipal, quien es la máxima autoridad indígena o afromexicana en las comunidades.[71]

114. En relación con el argumento de la Comisión accionante que sostiene que las versiones de la iniciativa distribuidas en **amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl** no contaban con el texto íntegro de la Ley ahora impugnada, el Poder Legislativo de la entidad señala que la mayoría de las lenguas indígenas en el Estado de Guerrero son endémicas y ágrafas, es decir, **carecen de un sistema de escritura, y no tienen más documentación que la práctica oral y cultural.**[72]

115. Al respecto, es importante resaltar que **el amuzgo, el tlapaneco y el mixteco** son las lenguas que pertenecen a la familia lingüística otomangue,[73] que se conforma por **lenguas tonales;** es decir, el tono de las palabras pronunciadas es de tanta importancia que puede cambiar por completo sus significados y las formas gramaticales.[74]

116. Como ejemplo, en un esfuerzo coordinado por el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas se publicó un Diccionario Amuzgo-Español. En este diccionario se señalan las dificultades de establecer una escritura que atienda a los usos prácticos de la lengua, puesto que **el amuzgo es una lengua tonal,** y se indica que **es muy difícil establecer algunas reglas de escritura.**[75]

117. Por lo tanto, este Alto Tribunal entiende la dificultad de traducir en su totalidad el contenido de la ley a las lenguas indígenas identificadas en el Estado de Guerrero y, en su lugar, haber acompañado las traducciones de un documento explicativo de su contenido.

---

[71] *Ibid*. p. 149; al respecto, se tiene el contenido de los artículos 34 y 197 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero.
[72] *Ibid*. p. 138; citan: cfr. Boege, Eckart. El Patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Comisión Nacional de los Pueblos indígenas, México, 2008, pp. 49-70.
[73] Acervo de lengua indígenas nacionales. *Oto-mague.* Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Disponible en: *http://alin.inali.gob.mx/xmlui/handle/123456789/5*
[74] SIL México. *Familia Tlapaneca. Summer Institute of Linguistics International*. 2022 Disponible en: *https://mexico.sil.org/es/lengua_cultura/tlapaneca*
[75] De Jesús García, Moisés Z. *Diccionario Amuzgo- Español: Variante lingüística de Xochistlahuaca Guerrero.* Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, México, 2012. ISBN:978-607-7538-47-9.

118. Así, este Tribunal Pleno considera **infundados** los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de la fase informativa.

119. En efecto, todas las acciones descritas (como son la impresión de materiales distribuidos en espacios públicos, los spots transmitidos en radio, los videos transmitidos en televisión abierta y, principalmente, las asambleas realizadas en el territorio donde se distribuyó la iniciativa) **tienen un alcance suficiente** en la población indígena y afromexicana que habita el Estado de Guerrero.

120. Por lo tanto, se concluye que la consulta cumple debidamente con la **fase informativa.**

3. Fase de deliberación interna

121. Como se destacó en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta, en esta fase los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas evalúan internamente la medida, a través del diálogo y la toma de acuerdos.

122. En sus conceptos de invalidez, la Comisión accionante alega que no se cumple esta fase, toda vez que el ordenamiento impugnado no retoma las inquietudes, las manifestaciones y los intereses de los pueblos y de las comunidades indígenas, atendiendo a su cosmovisión, ya que la iniciativa que les fue presentada para su consulta fue la que se dictaminó y la que dio origen al decreto impugnado.

123. Lo anterior, implica, de acuerdo con la accionante, que tampoco se cumpla con la característica de que sea previa pues se elaboró la iniciativa antes de que se le consultara a los pueblos y a las comunidades indígenas, además de que no se incorporaron sus observaciones.

124. Por su parte, en su informe, el Poder Legislativo señala que cuenta con pocos registros de esta etapa, toda vez que el proceso de deliberación no participó, ya que en él las autoridades indígenas y afromexicanas discutieron internamente la información presentada en la etapa informativa, respetando en todo momento los tiempos y formas de organización de cada comunidad. Asimismo, reporta que el equipo de trabajo que estuvo en terreno escuchó de diversas autoridades indígenas y afromexicanas la solicitud de respetar esta fase, sin la intervención estatal.

125. En ese sentido, las asambleas se llevaron a cabo conforme a lo solicitado por dichas autoridades, en el entendido de que una vez que se llegase a consenso interno, informarían al Congreso con la finalidad de continuar la consulta.

126. De igual forma, el Congreso informó que varias comunidades entregaron sus actas de Asamblea de buena fe, así como evidencias de su realización.

127. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el Congreso del Estado de Guerrero **cumplió con la fase de deliberación interna, de conformidad con lo corroborado en el anexo 31 de su informe,** pues los pueblos y las comunidades indígenas de la entidad desarrollaron asambleas y reuniones internas, sin la intervención del Poder Legislativo, para poder discutir la propuesta de modificaciones a la Ley número 701 y llegar a un acuerdo respecto a qué cuestiones les afectarían o quisieran cambiar de dicha iniciativa.

128. Ahora, si bien el Congreso local no entregó las actas de todas las asambleas de las comunidades indígenas, este Alto Tribunal observa que ello atiende a los usos y costumbres de cada comunidad indígena y afromexicana.

129. En efecto, no puede perderse de vista que cada comunidad tiene una forma diferente de llevar a cabo las reuniones con su población, de conformidad con su cosmovisión y cultura, a fin de decidir temas relevantes. Por lo tanto, la exigencia al Poder Legislativo local de obligar a las autoridades indígenas a que asienten en un documento las asambleas o que se tome material fotográfico de las mismas, cuando resulta contrario a sus costumbres, atentaría precisamente con la característica de que la consulta sea culturalmente adecuada.

130. Finalmente, resulta importante destacar que el hecho de que el Poder Legislativo local no haya nombrado dentro del proceso consultivo una fase denominada "deliberación interna", no significa que la misma no haya existido, pues como se destacó anteriormente en el expediente existen constancias que dan cuenta de esas asambleas.

131. En ese sentido, este Tribunal Pleno determina que en el proceso consultivo se **cumplió con la fase de deliberación interna.**

4. Fase de diálogo

132. Esta fase del proceso de consulta exige la existencia de un diálogo entre los representantes del Estado y los representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

133. Debe destacarse que el mecanismo de toma de decisiones que ha sido adoptado mayoritariamente en las comunidades del Estado de Guerrero son las **asambleas comunitarias.** En la casa del pueblo (la comisaría), los habitantes se reúnen habitualmente bajo convocatoria previa los domingos para tomar las decisiones comunes más importantes. La asamblea es el medio por el cual emiten y escuchan las opiniones de cada uno de los integrantes, quienes participan y exponen con toda libertad su acuerdo o desacuerdo.[76]

134. Ahora bien, en su informe, el Poder Legislativo señala que la forma en la que se desarrolló el diálogo intercultural entre los pueblos y las comunidades con el Congreso fue a través de asambleas que se denominaron consultivas. En estas se tuvo como finalidad dialogar y recibir todas las propuestas de modificación u observaciones a las medidas legislativas relacionadas con los sistemas de seguridad comunitarios.[77]

135. En cada asamblea, las propuestas se registraron en las actas, donde además se asentaron diversas demandas de los pueblos y de las comunidades sobre otros temas.[78]

136. Este Tribunal Pleno advierte que no es posible llegar a acuerdos definitivos en cada asamblea consultiva, pues debe tenerse en cuenta que participaron cientos de comunidades indígenas y afromexicanas de las diferentes regiones del Estado de Guerrero, por lo que se justifica que estas se organizaran de diferentes maneras y en fechas distintas.

---

[76] García, Silvina, et. al. "La asamblea comunal y su funcionamiento en el estado de Guerrero". Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, Núm.19 Vol.10, enero-junio 2021. Universidad Autónoma del Estado de Guerrero.

[77] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, p. 166.

[78] Ibídem; en relación con las actas de asamblea, se remitieron los **anexos 39 y 40** consistentes en los expedientes y cuadernillos de trabajo de las personas legisladoras, que contienen las actas de las asambleas informativas, consultivas o deliberativas de diversos municipios, y una memoria USB y un disco duro extraíble con la "evidencia digital" de la etapa consultiva.

137. Ahora bien, de autos se desprende que, en total, se realizaron 424 asambleas para la etapa consultiva de un total de 50 municipios participantes (de los 81 con los que cuenta la entidad),[79] que se organizaron a nivel comunitario, municipal o regional. De estas asambleas se tuvo una participación aproximada de 832 comunidades y colonias.[80]

138. Del total de asambleas, 75 se realizaron antes del día veinticinco de marzo de dos mil veintidós y 345 tuvieron lugar después. La última asamblea se llevó a cabo el día **treinta de abril del dos mil veintidós, por lo que esta sería formalmente la fecha en la que concluyó la etapa consultiva.**[81]

139. Respecto de las 4 asambleas faltantes, se advierte, de la documentación remitida por el Congreso local, que el personal de campo no asentó esta información en las actas remitidas al Grupo Técnico de la Junta de Coordinación Política del Congreso.

140. De lo anterior, este Tribunal Pleno concluye **que se cumplió con la fase de diálogo** conforme a los parámetros establecidos.

5. Fase de decisión

141. Esta última fase consiste en la comunicación de los resultados del proceso consultivo y la entrega del dictamen.

142. Al respecto, es pertinente señalar que el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas –que dispone que las consultas deben celebrarse de buena fe, a fin de obtener su

[79] Es pertinente recordar que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se encuentran en libertad de decidir **participar o no** en los procesos de consulta en la materia a que estén obligadas las autoridades. Esto se explica más adelante en el estudio del requisito de que **la consulta debe ser libre.**

[80] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, p. 169; en el **anexo 2** se da cuenta de las comunidades que participaron en cada asamblea por municipio, además, en dicha base de datos se encuentran las propuestas de las medidas legislativas recogidas de las asambleas.

[81] *Ibid*., p. 170; Información cotejada con las fechas de las actas de asamblea que integran el **anexo 39.**

consentimiento libre, previo e informado– ha sido interpretado por el *Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, en el sentido de **que no debe considerársele como un "poder de veto" a favor de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas** con respecto a las decisiones que les puedan afectar, sino más bien, que **el consentimiento es la finalidad de las consultas.**[82]

143. Por ende, un esfuerzo de buena fe implica para los Estados la necesidad de "desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos, de facilitar su acceso dándoles amplia difusión y de crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo".[83]

144. Además, el citado Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que dicha Declaración reconoce dos situaciones en las que el Estado tiene la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados antes de seguir adelante con la iniciativa propuesta: **a)** situaciones en las que el proyecto dé lugar al desplazamiento por la fuerza de un grupo indígena de sus tierras o territorios (artículo 10) y **b)** los casos relacionados con el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29).[84]

145. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, si bien los Congresos tienen la obligación de consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas de manera previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, lo que implica que se les escuche, que se dialogue y que se incorporen sus observaciones, lo cierto es que esta última **no es una obligación absoluta, sino que está sujeta a algunas excepciones.**

[82] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2010, (No. 2), presentada en virtud de la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, GE.09-14585 (S) 130809 210809, párr. 45-47.
[83] 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 (No. 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.
[84] Informe del Relator Especial de Naciones Unidas A/66/288, 2011, (No. 66), presentada en virtud de la resolución 15/17 del Consejo de Derechos Humanos, A/66/150, párr. 83-84.

146. En efecto, este Alto Tribunal advierte que las medidas legislativas, susceptibles de afectar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser el resultado del diálogo entre el Poder Legislativo y dichos grupos, pues son estos quienes están en posición de valorar lo que es mejor para ellos. De ahí que los órganos jurisdiccionales deben garantizar que el proceso de consulta sea realmente efectivo y no solo un ejercicio simbólico.

147. Al respecto, este Alto Tribunal considera que los poderes legislativos deben hacer un esfuerzo, de buena fe, para incluir la totalidad de las propuestas hechas. Sin embargo, siendo conscientes de la composición multiétnica, plurilingüística y multicultural del pueblo mexicano y, en particular de los pueblos indígenas, los cuales tienen diferentes cosmovisiones y normativas internas, no se soslaya la dificultad inherente para que los Congresos incorporen la totalidad de las propuestas realizadas en aquellas entidades federativas compuestas por un gran número de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues, en esos casos resulta muy probable que existan propuestas contradictorias o que se contrapongan entre sí, derivado de sus propias formas de concebir el mundo.

148. En ese sentido, es necesario establecer un criterio a fin de que los órganos jurisdiccionales se encuentren en condiciones de verificar que los poderes legislativos hayan cumplido efectivamente con esta fase de la consulta.

149. Si bien el Relator Especial de Naciones Unidas señaló que el Estado tiene la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados antes de seguir con las iniciativas de ley en dos supuestos: i) cuando se actualicen situaciones en las que el proyecto dé lugar al desplazamiento por la fuerza de un grupo indígena o afromexicano de sus tierras o territorios; y ii) cuando se trate de cuestiones relacionadas con el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas, este Tribunal Pleno considera que no es posible limitar la necesidad del consentimiento de dichos grupos sólo a estos dos casos, pues no se contemplan todos los supuestos en los que se podrían ver afectados sus intereses.

150. Así, la necesidad de conseguir el consentimiento previo, libre e informado dependerá del nivel de impacto o magnitud que la actividad o medida que se

propone ejecutar ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, lo que tendrá que ser valorado caso por caso.

151. Ahora bien, en los demás casos, los poderes legislativos partirán del principio del **"mayor consenso posible",** el cual implica que se deberán incorporar el mayor número de propuestas en las que los diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas consultadas llegaron a un consenso. Es decir, si sobre un tema en específico existen propuestas contradictorias, se debe incorporar la que fue reiterada por la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el principio de mayor consenso garantiza que no se imponga arbitrariamente la cosmovisión de uno de los pueblos o comunidades frente a las demás.

152. Lo anterior es así, en virtud de que **la finalidad de la consulta no puede interpretarse en el extremo de conseguir que todas las propuestas y comentarios en lo individual deban reflejarse en el proyecto final de la Ley,** pues ello haría inoperante la posibilidad de establecer una normativa con carácter general aplicable para todos los pueblos y toda las comunidades indígenas y afromexicanas que se encuentren en la entidad federativa de que se trate.

153. En efecto, **no existe una obligación absoluta de incluir la totalidad de las ideas** que propongan todos los pueblos y las comunidades indígenas o afromexicanas consultadas. **Por ejemplo,** el Congreso no podría incorporar una propuesta que **sea violatoria de los derechos humanos** consagrados en la Constitución Política del país y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los artículos 1o. y 2o. constitucionales o que, entre otras cuestiones, **implique invadir el sistema de distribución competencial** que establece la Constitución Política del país y sus leyes reglamentarias.

154. En todos los casos, **los poderes legislativos tienen la obligación de fundar y motivar, en la exposición de motivos, las razones por las cuales no incorporaron las propuestas** emitidas por los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la iniciativa de ley.

155. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en los que el poder legislativo no haya cumplido con su obligación de fundar y motivar debidamente las razones por las cuales no incorporó determinada propuesta, dicha circunstancia por sí misma no dará lugar a la invalidez del proceso de consulta; pues en tal supuesto el

órgano jurisdiccional deberá verificar si existen razones constitucionalmente admisibles, en términos de lo desarrollado en párrafos previos, para no incorporarlas.

156. Este Alto Tribunal considera que, bajo este estándar, es posible garantizar que la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas sea efectiva, pues permite verificar que no se haya tratado de un simple ejercicio simbólico, sino de que en realidad hayan sido tomadas en cuenta las opiniones de estos grupos. Además, de establecer un criterio inflexible y único para todos los casos, se podría llegar al extremo de desincentivar los esfuerzos de las autoridades legislativas para realizar cualquier acción respecto a las comunidades indígenas.

157. Conforme a lo anterior, los órganos jurisdiccionales se encuentran en condiciones de verificar que los Congresos locales hayan cumplido con su obligación y, en caso de que no se cumpla el estándar descrito, dicha cuestión generará la invalidez de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

158. Ahora bien, en el presente caso, derivado de la fase de diálogo, el Congreso recabó un total de 630 participaciones; de las cuales 49 fueron propuestas específicas de cambios de redacción de los artículos de las iniciativas. Asimismo, se recabaron 97 peticiones, demandas y quejas por parte de los representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas sobre temas que no guardaban relación con la materia de la consulta.

159. El Congreso informó que el proceso de sistematización de la información implicó el análisis de todas las propuestas obtenidas, la clasificación por temas, subtemas, áreas de competencia, pertinencia, coincidencia y recurrencia, a fin de poder poner a consideración de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa a consulta.

160. Una vez recibida dicha sistematización, las Comisiones Dictaminadoras analizaron la información proporcionada a fin de adecuar la iniciativa presentada de conformidad con las sugerencias de los pueblos y de las comunidades indígenas.

161. Asimismo, el Poder Legislativo precisó que derivado del alto número de comunidades indígenas y afromexicanas que participaron en el proceso de consulta, les fue imposible incorporar todas y cada una de las propuestas realizadas, por lo que tomaron en cuenta las observaciones **a partir del mayor consenso posible.**

162. Este Tribunal Pleno observa que, efectivamente, en el proceso de consulta de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas se llevó a cabo la fase de decisión en la cual se sistematizaron las modificaciones propuestas con base en el mayor consenso posible, las cuales se incorporaron en el dictamen de la iniciativa de reforma a la Ley número 701, a fin de que fueran votadas por el Pleno del Congreso.

163. En particular, se advierte que el Congreso utilizó la siguiente metodología:

a) Sistematización de resultados de la etapa "consultiva" (de diálogo), bajo esquemas de trabajo plurales y con evidencia que se registró en diversos formatos.

b) Análisis de las 424 actas de asamblea deliberativas para hacer una primera clasificación de propuestas y observaciones en dos rubros: las que se encontraban relacionadas con las medidas legislativas a consultar y las que no.

c) Análisis cualitativo para identificar el tipo de propuestas, las constantes y las variantes.

d) Determinación de las propuestas en las que coincidieron la mayoría de las comunidades indígenas y afromexicanas. Es decir, identificación de las actas de asambleas que contenían las observaciones y las demandas del común de la mayoría.

e) Estudio y dictamen por parte de las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública, de las actas de asamblea anteriores, a fin de realizar adiciones a la iniciativa.

f) Las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública realizaron el Dictamen respectivo en el que precisaron los cambios a las medidas legislativas consultadas y razonaron las que no serían incorporadas.

g) Elaboración del Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones de la Ley número 701 de fecha diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

h) Votación de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, del Pleno del Congreso del Estado de Guerrero de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley número 701 de Reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero.

164. Así, este Alto Tribunal observa que el Congreso del Estado de Guerrero efectivamente cumplió con la etapa de decisión, pues **sistematizó las propuestas de las comunidades indígenas y afromexicanas y las tomó en consideración con base en el principio de "mayor consenso posible";** aunado a que comunicó los resultados a las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública, quienes entregaron el respectivo dictamen al Pleno del Congreso para su estudio y votación correspondiente.

165. En efecto, el Congreso del Estado de Guerrero incorporó las propuestas realizadas por los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas en los demás artículos del Decreto de la siguiente forma:[85]

a) **Artículo 15.** En relación con este precepto, se advierte que se pretendía definir a la persona indígena y, además, todo el objeto de esta ley es esencialmente reconocer a las personas indígenas y afromexicanas.

Por otra parte, se incorporó en el primer párrafo que son personas indígenas quienes:

"… conservan sus **propias lenguas,** instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Además, se añadió al segundo párrafo que la identidad indígena **"deberá ser acreditada por medio de su cultura, cosmovisión, cosmología, lengua, tradiciones, costumbres, ceremonias, entre otros."**

No obstante, se señala que los participantes de la consulta estuvieron de acuerdo en que estas precisiones no dejan de reconocer como personas indígenas a algunas de ellas que no hablen ninguna lengua. Se advierte que se

[85] *Ibidem.*

solicitó remplazar la palabra indígena por "originaria" u "originarios"; sin embargo, el Congreso local optó por no reflejar esa modificación en el Decreto impugnado.

b) **Artículo 17.** Se solicitó fortalecer el derecho a la no discriminación de las personas indígenas o afromexicanas. Al respecto, se recibieron propuestas en el sentido de castigar o establecer sanciones a quienes discriminen o insulten a una persona por ser indígena. Dado que esto ya estaba previsto en el artículo, únicamente se fortaleció al establecer que las sanciones se harán **"De conformidad con los tratados internacionales en la materia y a la legislación federal y local referente al combate y eliminación a la discriminación".**

Además, se propuso agregar el derecho a la libertad de expresión y "fortalecer la escucha a los pueblos", mismo que quedó incorporado al párrafo segundo del artículo, al señalar que los órganos institucionales encargados de la aplicación de la Ley **respetarán la libertad de expresión y asociación de las comunidades indígenas.**

c) **Artículo 26.** En la fracción II se añadió "de las niñas", en la fracción III se precisó "autoridades comunitarias", en la fracción IV se incorporó la preservación y enriquecimiento también de "las variantes" de las lenguas indígenas.

d) **Artículo 31.** Este precepto antes señalaba que la Comisión de Derechos Humanos del Estado vigilaría la eficaz protección de los derechos indígenas y afromexicanos, y se modificó para decir que **el Estado,** por conducto de dicha Comisión y la Secretaría de Asuntos indígenas y afromexicanos **vigilará** la eficaz protección de los derechos de estos grupos.

e) **Artículo 32.** Se precisó en el primer párrafo lo marcado en negritas, de la forma siguiente:

"Cuando en los procedimientos intervengan personas **colectivas o individuales** indígenas o Afromexicanas, las autoridades estatales, municipales, **administrativas, de procuración y administración de justicia,** Ministerio Público, las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional, del procedimiento, de las responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, aplicarán las

leyes estatales vigentes, tomando en cuenta las normas internas de cada pueblo y comunidad, que no se opongan a las primeras."

f) **Artículo 35.** En la parte final del primer párrafo de este precepto, en el que se señala la protección, de manera relevante, de la dignidad e integridad de los niños, niñas y mujeres, se recibió la propuesta de contemplar a los hombres y adultos mayores.

Al respecto, el Congreso local **incorporó a las personas adultas mayores y también a las personas con discapacidad;** no obstante, no se aceptó la sugerencia de mencionar de forma especial a los hombres en esta parte.

g) **Artículo 37.** Las modificaciones a este precepto fueron en el sentido de matizar algunas expresiones. Al respecto, los cambios se reflejaron conforme a lo siguiente señalado en negritas:

"Las Autoridades del Estado de Guerrero mantendrá una relación de cooperación **y comunicación** con los pueblos y comunidades indígenas y Afromexicanas, para **garantizar** que sus sistemas normativos internos sean adecuadamente conocidos por personas e instituciones ajenas a ellos, **velando que no se contrapongan con** lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los tratados internacionales; la Constitución Política del Estado, y las leyes que de ella emanen."

h) **Artículo 38.** De este numeral se recibió la propuesta de señalar en la definición del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano que este actúa **de acuerdo a sus usos y costumbres dentro del Municipio,** misma que fue incorporada.

i) **Artículo 40.** Se precisó conforme a las observaciones que el órgano supremo del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano es la Asamblea General de cada **pueblo** o comunidad **indígena o afromexicana.**

j) **Artículo 41.** Se modificó la frase "la policía de cada pueblo y comunidad indígena y afromexicana" para quedar como "la **policía comunitaria** de cada pueblo y comunidad indígena y afromexicana".

k) **Artículo 42.** Conforme a las propuestas recibidas se incorporó que en la solución de conflictos internos que involucren Afromexicanas se observará **lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales,** conforme a las reglas establecidas en este artículo.

l) **Artículo 42 Quárter.** Se modificó la frase "dentro de las comunidades" para quedar como "dentro del municipio", en relación con la obligación de las autoridades indígenas y afromexicanas de respetar el libre ejercicio de la función de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública.

m) **Artículo 42 Quinquies.** De este precepto se recibieron diversas propuestas en el sentido de reconocer **la integración civil** de la Policía Indígena y Afromexicana, y al igual que en el artículo anterior se estableció que funcionará **en su municipio** como auxiliar del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Ambas cuestiones quedaron incorporadas conforme a lo siguiente:

"La Policía Indígena y Afromexicana, tiene por objeto la prevención de los delitos e infracciones, **se integrará por civiles elegidos conforme a lo dispuesto por el artículo 42 Septies de la presente Ley;** su función es auxiliar al Sistema Estatal de Seguridad Pública y funcionará **en su Municipio,** acorde a sus sistemas normativos internos, **a los mecanismos de cooperación mencionados en el artículo 41 y a las acciones señaladas en el artículo 42 Octies de la presente Ley."**

n) **Artículo 42 Octies.** En el mismo sentido de las modificaciones a los artículos 42 Quárter y 42 Quinquies, se indicó que las acciones de la Policía Indígena y Afromexicana se realizaran en **su municipio,** eliminando la redacción anterior que decía "al interior de su comunidad".

Además, atendiendo a la preocupación de las personas participantes de proteger sus usos y costumbres, a este artículo se añadió una fracción primera que establece lo siguiente:

"La Policía Indígena y Afromexicana **en su Municipio,** realizará las acciones siguientes:

"I. Se sujetará a sus usos y costumbres, así como a la reglamentación interna de su pueblo, comunidad indígena o afromexicana;"

o) **Artículo 42 Septies y Artículo 42 Nonies.** En ambos numerales se precisó que una de las características de la integración de la Policía Indígena y Afromexicana es que será **propuesta por la asamblea.**

166. Por otra parte, este Tribunal Pleno no soslaya que, de una comparación entre la iniciativa de reformas, repartida a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas, y la redacción final del Decreto impugnado, es posible advertir que los **artículos 1, 2, 5, 25, 36, 39, 42 bis, 42 ter y 42 sexies** no tuvieron ninguna modificación en su contenido;[86] sin embargo, se advierte que **las propuestas y observaciones recabadas de la consulta ya se encontraban previstas, en esencia, en la redacción de estos artículos.**

167. Por ejemplo, los pueblos y las comunidades consultadas solicitaron reiteradamente que se respetaran sus usos y costumbres por todas las autoridades. Esta obligación ya se encontraba prevista desde la iniciativa que les fue remitida, en los **artículos 2, 5 y 36,** en los que se reconoce y se establece el derecho a la protección de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión, conocimientos, cosmovisión, medicina tradicional, rasgos culturales, educativos y las normas de carácter consuetudinario.

168. De igual forma, este Tribunal Pleno observa que, en relación con **la policía comunitaria,** se recibieron diversas propuestas en el sentido siguiente:[87]

a) Eliminar de los artículos la palabra "gratuito".

[86] Se revisó la iniciativa distribuida en las primeras etapas de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos participantes (disponible en el **Anexo 32** del Informe del Poder Legislativo, que se encuentra, en lo que interesa, a partir de la **página 163** del **Tomo 17** del expediente), en contraste con las propuestas y observaciones recibidas del proceso consultivo (compiladas en las páginas **186 a la 208** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero)y el texto final de los artículos que integran el Decreto impugnado.
[87] Dictamen del Poder Legislativo del Estado de Guerrero del Decreto número 183. pp. 79-89.

b) El servicio que presten las personas integrantes de la Policía Comunitaria Indígena y Afromexicana será honorífico, voluntario, gratificado, con un ingreso mensual de $2,000 pesos y además contará con un seguro de vida.

c) Que los policías tengan un salario.

d) Que los policías sean capacitados durante su servicio; asesorarles con los derechos humanos.

e) Dar uniformes; que se cubran las necesidades laborales como sueldo, armas e identificación.

f) Compensación para los elementos de la policía comunitaria.

g) No están de acuerdo en que no se les pueda pagar a los integrantes de la Policía Comunitaria.

h) Debe considerarse una compensación y garantizar su protección de seguro de vida para su familia.

i) La policía debe tener un sueldo de manera quincenal por $4,000 pesos mexicanos.

169. Las colonias San José, San Lucas, Los Zapotales, Mirasol, Coltitlán, Nazareth, las comunidades de San Miguel Chipetla, Ahuatepec Pueblo, Tlacoloya, la Soledad, La providencia, Monte Sinaí y Monte Gosen, así como la Delegación municipal del centro de Totoltepec, todas del municipio de Tlapa de Comonfort, manifestaron **no estar de acuerdo con la conformación de la policía comunitaria** por ser "la menos indicada para salvaguardar los derechos humanos".[88]

170. No obstante lo anterior, de un análisis del Decreto impugnado se observa que la policía comunitaria conservó su carácter de servicio honorífico y gratuito tal y como venía en la propuesta de iniciativa distribuida en el proceso de consulta.

[88] *Ibid.*, p. 85.

171. Al respecto, **el Congreso señaló en la exposición de motivos** que el pago de salario o gratificación y dotación de equipo no pudo ser considerado en el cuerpo normativo de la Ley en virtud de que estas solicitudes **inciden en el aspecto financiero del Estado de Guerrero y se estaría invadiendo esferas de competencia.** En ese sentido, manifestaron que se incluyeron en el dictamen las pretensiones que, de conformidad con los análisis de impacto en la esfera constitucional y legal, resultaron procedentes.

172. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el Congreso local **cumplió con el principio del "mayor consenso posible" ya que incorporó la gran mayoría de las propuestas** que fueron reiteradas por los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como se advierte de los párrafos previos.

173. Por otra parte, si bien el Poder Legislativo local no incorporó la totalidad de las propuestas realizadas, dicha cuestión no es suficiente para considerar que no se cumplió con el proceso de consulta conforme a los estándares exigidos y desarrollados previamente.

174. En principio debe destacarse que algunas de esas opiniones ya se encontraban previstas en la redacción de los artículos y, por otro lado, aquellas relacionadas con la eliminación de la policía comunitaria, no fueron esgrimidas por el mayor número de comunidades, pues muchas de ellas consideraron pertinente su reconocimiento; de ahí que el Congreso haya cumplido efectivamente con el principio de mayor consenso posible.

175. Por otro lado, respecto al pago de salario o gratificación de la policía comunitaria, este Tribunal Pleno observa que, en la exposición de motivos, el Congreso del Estado de Guerrero precisó que dicha propuesta incide en el aspecto financiero de la entidad, por lo que estaría invadiendo esferas de competencia de otros órdenes de gobierno, razón por la cual no era posible incorporarla.

176. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el Congreso del Estado de Guerrero sí incorporó las propuestas de las comunidades indígenas y afromexicanas para modificar la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, y las que no, estuvieron debidamente fundadas y motivadas con base en el estándar antes descrito.

177. Finalmente, se advierte que el diecisiete de mayo de dos mil veintidós, las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública realizaron el Dictamen que recae a la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, por lo que se cumple con el requisito de entrega de dictamen.

178. Por lo tanto, este Tribunal Pleno observa que el proceso de consulta **cumplió con la fase de decisión.**

* * *

179. En virtud de todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que el Congreso del Estado de Guerrero sí previó una etapa adicional en el proceso legislativo que culminó en la emisión del Decreto número 183 que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Cultura y Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas de dicha entidad, a fin de realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. **Esta consulta se llevó a cabo en las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión, de conformidad con los estándares de este Alto Tribunal.**

180. En efecto, como se señaló en párrafos anteriores, la **fase preconsultiva**[89] inició con la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que debían ser consultadas a través de la solicitud de información a diversas instituciones y entidades que forman parte del Órgano Técnico Interinstitucional de la entidad a fin de elaborar un Diagnóstico territorial, de población y de lenguas indígenas en el Estado de Guerrero.

[89] En esta etapa se deben identificar los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas que deben ser consultadas, la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la forma de llevar a cabo el proceso y la intervención, así como la formalización de acuerdos entre las autoridades del gobierno estatal y los representantes de las comunidades.

181. Asimismo, el Congreso delimitó el objeto del proceso de consulta. A través del grupo técnico interinstitucional, elaboró la redacción final de la invitación y de los *"Lineamientos para Desarrollar de Manera Libre, Previa, Informada y de Buena Fe, el Proceso de Consulta en Materia de Seguridad y el Reconocimiento de sus Derechos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero",* en el que se establecieron los principios por los que se regiría la consulta, quedando claro que esa propuesta podría ser modificada o cambiada de acuerdo con las necesidades, los sistemas normativos o las costumbres, para que de manera individual cada comunidad pudiera decidir la forma o las formas en las que se desarrollaría la consulta si es que decidieran participar.

182. En la **fase informativa,**[90] el Congreso del Estado de Guerrero produjo gran cantidad de material informativo que se distribuyó en el territorio, como son la impresión de materiales distribuidos en espacios públicos, los spots transmitidos en radio, los videos transmitidos en televisión abierta y, principalmente, las asambleas realizadas en el territorio donde se distribuyó la iniciativa, realizadas en las lenguas indígenas identificadas en la entidad, las cuales tienen un alcance suficiente en la población indígena y afromexicana que habita el Estado de Guerrero y que permitió un entendimiento y diálogo intercultural.

183. En cuanto a las iniciativas distribuidas en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl a pesar de que no contaban con el texto íntegro de la Ley, este Alto Tribunal entiende la dificultad de traducirlas en su totalidad, derivado de que, en algunos casos, carecen de un sistema de escritura, y no tienen más documentación que la práctica oral y cultural.

184. En la **fase de deliberación interna**[91] los pueblos y las comunidades indígenas de la entidad desarrollaron asambleas y reuniones internas, sin la intervención del Poder Legislativo local, para poder discutir la propuesta de modificaciones a la Ley número 701 y llegar a un acuerdo respecto a qué cuestiones les afectarían o quisieran cambiar de dicha iniciativa.

[90] En esta fase se exige la entrega de información y difusión sobre el proceso consultivo, a fin de que las poblaciones indígenas y afromexicanas identificadas previamente cuenten con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.
[91] En esta fase los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas evalúan internamente la medida, a través del diálogo y la toma de acuerdos.

185. En la **fase de diálogo**[92] el Congreso desarrolló un diálogo intercultural entre los pueblos y las comunidades a través de asambleas que se denominaron consultivas con la finalidad de dialogar y recibir todas las propuestas de modificación u observaciones a las medidas legislativas.

186. Así, se realizaron 424 asambleas para la etapa consultiva de un total de 50 municipios que quisieron participar (de los 81 con los que cuenta la entidad), que se organizaron a nivel comunitario, municipal o regional. De estas asambleas se tuvo una participación aproximada de 832 comunidades y colonias.

187. Finalmente, en la **fase de decisión,**[93] el Congreso del Estado de Guerrero incorporó el mayor número de propuestas hechas con base en el principio del "mayor consenso posible". Las opiniones que no fueron integradas expresamente ya formaban parte de la redacción de los artículos puestos a consideración o bien tenían incidencia en el ámbito competencial de otros poderes, lo cual estuvo debidamente fundado y motivado por el Congreso local en la exposición de motivos.

188. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que **el Congreso del Estado de Guerrero cumplió con las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión de la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.**

Estudio del cumplimiento de las características de la consulta previa en materia indígena y afromexicana

189. Una vez establecido que se cumplió con las fases mínimas de consulta, en este apartado se analiza si, en su conjunto, cumplió con las **características** de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de conformidad con los parámetros que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[92] Esta fase exige la existencia de un diálogo entre los representantes del Estado y los representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
[93] Esta fase consiste en la comunicación de los resultados del proceso consultivo y la entrega del dictamen.

1. La consulta debe ser previa

190. Como se señaló en el análisis de la **fase preconsultiva,** el Protocolo para el desarrollo de la consulta en relación con las propuestas de reforma de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, se aprobó en por el Pleno del Congreso el veintidós de febrero de dos mil veintidós,[94] y fue ratificado por el Pleno de dicho órgano el **tres de marzo** del mismo año.[95]

191. También, se advierte que **el Dictamen** de las Comisiones de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública del Congreso del Estado de Guerrero, que recae en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformó y adicionó la Ley impugnada **fue presentado el diecisiete de mayo de dos mil veintidós, y fue aprobada por el Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintidós.** Esto es, dos meses y 17 días después de haber iniciado con la fase preconsultiva del proceso de consulta. Por su parte, el Decreto impugnado se publicó el cinco de julio de dos mil veintidós.

192. Así, resulta claro que las acciones tendentes a consultar fueron realizadas en un momento **previo a la redacción de la iniciativa de reformas que fue presentada por la comisión dictaminadora del Congreso local, que resultó en la emisión del Decreto impugnado.** Por ende, se puede concluir que no se consultó con la mera necesidad de obtener la aprobación comunitaria.

193. Asimismo, las acciones de consulta se realizaron antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que afectan a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero.

194. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que se cumplió con el requisito de ser **previa.**

[94] **Anexo 7** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Protocolo aprobado por la "JUCOPO".
[95] **Anexo 8** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

2. La consulta debe ser libre

195. Como se señaló en párrafos anteriores, esta característica implica esencialmente que durante el desarrollo de la consulta las autoridades estatales deban **abstenerse de influir en las posiciones de las comunidades indígenas y afromexicanas** y de sus miembros, o condicionar la consulta mediante mecanismos de presión, así como **respetar la libertad de estos grupos a decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta.**

196. Al respecto, no se advierten argumentos de la accionante ni prueba alguna que pueda sugerir que las acciones de consulta realizadas por el Poder Legislativo local fueron contrarias al carácter libre de la consulta.

197. Por otro lado, se recibió información, por medio del informe y anexos remitidos por el propio Poder Legislativo local, sobre las incidencias reportadas durante el proceso de consulta, de las que se desprende lo siguiente:

a) Algunas comunidades no se presentaron a las asambleas organizadas en sus territorios.

b) Se recibieron amenazas en contra del personal del Congreso por parte de miembros de las comunidades.

c) Algunas comunidades manifestaron que no deseaban participar, así como su desconfianza con el gobierno.

d) Algunas personas de las comunidades solicitaron apoyos económicos o en especie como condicionante para participar.

198. Además, el Poder Legislativo en su informe presentó un análisis cuantitativo por tipos de incidencias en el cual se clasificaron 134 (ciento treinta cuatro) de la manera siguiente:[96]

[96] Páginas 153 a 157 del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

a) 59 incidencias por falta de interés de las comunidades, autoridades y pobladores indígenas y afromexicanos.

b) 26 incidencias por inasistencia de autoridades y pobladores.

c) 16 incidencias por falta de condiciones para llevar a cabo las asambleas informativas.

d) 10 incidencias en las que las comunidades deciden ya no participar en la consulta.

e) 9 incidencias respecto a que no se cuenta con evidencia para probar la celebración de la asamblea informativa.

f) 14 incidencias por diversos asuntos.

199. De lo reportado en esta parte de su informe, el Congreso local señala haber cumplido con la celebración de 668 (sesenta y ocho) asambleas que representan aproximadamente 1,100 comunidades (mil cien) y que, de ese total, en 308 (trescientos ocho) asambleas las comunidades decidieron continuar con el proceso de consulta.

200. Ahora, a pesar de las incidencias reportadas, se advierte que la mayoría de estas son resultado, precisamente, de **la decisión libre de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a no participar en el proceso de consulta previa.**

201. Conforme a lo anterior, al no existir pruebas de actos de coerción, intimidación o manipulación a los pueblos y a las comunidades por parte de las autoridades, y debido a que estas poblaciones tienen la libertad de participar o no en las consultas en la materia, se concluye que la consulta cumple con el requisito de ser **libre.**

3. La consulta debe ser informada

202. Este requisito exige que los procesos de consulta provean plena información sobre la naturaleza y las consecuencias de la medida o del proyecto que

puede impactar a las comunidades consultadas. La información debe hacerse llegar de forma previa y durante la consulta, incluyendo los posibles riegos de la medida.

203. Como se indicó en el apartado de análisis de la **fase informativa,** este Tribunal Pleno considera que las acciones informativas llevadas a cabo por el Congreso tuvieron un alcance suficiente en la población indígena y afromexicana del Estado de Guerrero.

204. Ahora bien, en este punto, corresponde analizar si la información difundida efectivamente cumplió con las exigencias de esta característica.

205. Al respecto, el Poder Legislativo señala que la consulta realizada sí fue informada, puesto que precisaron la naturaleza y consecuencias de las iniciativas materia de consulta, previo y durante esta.[97]

206. Como se señaló en el apartado anterior, el Congreso local a través del grupo técnico interinstitucional elaboró la invitación y los *Lineamientos para Desarrollar de Manera Libre, Previa, Informada y de Buena Fe, el Proceso de Consulta en Materia de Seguridad y el Reconocimiento de sus Derechos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*.

207. En estos lineamientos se establecieron los principios por los que se regiría la consulta, con la serie de preguntas y respuestas siguiente: *¿por qué se va a consultar?, ¿en qué me beneficia?, ¿qué autoridades van a participar?, ¿quién verificará que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se les garantice su derecho a la consulta?, ¿pueden participar personas ajenas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?, ¿en qué idioma se realizará la consulta? y ¿cómo será el proceso de consulta?.*

208. Además, los spots transmitidos en radio, y los videos transmitidos en televisión abierta (los cuales se exponen en el estudio de la **fase informativa**)

[97] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, página 58.

también contaron con versiones en amuzgo, náhuatl, mixteco, tlapaneco o me´phaa, mixteco región Ayutla y mixteco Tlacochistlahuaca.[98]

209. Posteriormente, se repartieron las iniciativas durante las asambleas para el efecto de que los participantes de la consulta conocieran su contenido y realizaran sus observaciones como se explicó en el análisis de la **fase consultiva o de diálogo.**

210. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la consulta cumplió con la característica de ser **informada,** al haber comunicado sobre la naturaleza y las consecuencias de la medida legislativa de forma previa y durante el proceso de consultarles a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

4. La consulta debe ser culturalmente adecuada

211. Como se explicó anteriormente, una consulta culturalmente adecuada implica el deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, así como sus instituciones representativas. Lo anterior exige tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales.

212. En sus conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostuvo que la consulta realizada por el Congreso del Estado de Guerrero no cumplió con la característica de ser culturalmente adecuada, principalmente, porque al haberse distribuido la información por medios digitales no se consideró la forma en la que deben ser informadas estas poblaciones. Además, señaló que la información distribuida sobre el contenido de la Ley no estaba completa en las versiones en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl, y que tampoco se refirió un diagnóstico sobre los sistemas normativos indígenas que permitiera el entendimiento y diálogo intercultural.

[98] *Ibid.*, p.159-160.

213. Pues bien, como se señaló en el apartado de la **fase informativa,** si bien se distribuyó información por sitios electrónicos o digitales, lo cierto es que ésta no fue la única forma mediante la cual se informó sobre la consulta a los pueblos y comunidades. Además, este Alto Tribunal reconoce la dificultad de traducir el texto íntegro de la ley a las lenguas indígenas señaladas.

214. Ahora bien, para determinar si la consulta cumplió con este requisito, se analizan las acciones emprendidas por el Poder Legislativo que tuvieron como finalidad realizar la consulta conforme a los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos, así para como generar material de difusión culturalmente adecuado para informales.

215. El Congreso local señala que, con base en esta información, elaboró materiales y documentos que cumplen con los requisitos elementales de información para el proceso de consulta, con una redacción sencilla, clara y de fácil comprensión, además de haberse allegado de traductores en las lenguas indígenas habladas en la entidad.

216. Por otra parte, indicaron haber realizado diversos cursos de sensibilización y capacitación especializada a los servidores públicos del Congreso en aspectos relacionados con las obligaciones derivadas de las acciones de inconstitucionalidad 78/2018 y 81/2018, así como de los procesos de consulta indígena.[99] Al respecto se indicó lo siguiente:

a) Capacitación "*Recomendaciones para el diálogo con las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero*".[100] En coordinación con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad, se capacitó a 116 trabajadoras, trabajadores, diputadas y diputados sobre el proceso de consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar leyes que impacten en la esfera de derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

[99] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 118-121.
[100] **Anexo 21** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; se presenta la solicitud de capacitación al IEPC del Guerrero, oficio de respuesta de la persona asignada para impartirla, lista de personas capacitadas y la presentación de power point.

b) Capacitación "*Derechos de los pueblos originarios*".[101] En coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, se impartió capacitación a 106 personas integrantes del Congreso local en materia de derechos humanos de los pueblos originarios.

c) Capacitación sobre el Protocolo para desarrollar de manera libre, previa, informada y de buena fe el proceso de consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar las leyes que impacten en la esfera de derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos para el "personal que acude al territorio",[102] así como a diputadas y diputados.[103]

d) *Capacitación sobre la participación de las mujeres en el proceso*.[104] En coordinación con la Secretaría de la Mujer se impartió una capacitación a personal del Congreso, diputadas, diputados, directoras municipales y representantes de la Secretaría de la Mujer sobre la participación de las mujeres indígenas y afromexicanas en este proceso de consulta para procurar la participación de las mujeres en igualdad con los hombres.

217. De lo antes descrito se observa que el legislador local adoptó medidas específicas a través de la capacitación para modificar los patrones socioculturales y lograr que los integrantes de dicho poder realizaran la consulta previa acorde a los estándares constitucionales y convencionales.

5. La consulta debe ser de buena fe

218. Este Tribunal Pleno considera que, en observancia del gran número de acciones ya descritas, realizadas por Poder Legislativo del Estado de Guerrero, la consulta realizada cumple con el requisito de **buena fe.**

[101] **Anexo 21** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; se presenta la solicitud a la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero, oficios de convocatoria dirigidos a las y los diputados para su asistencia, la lista de asistencia y la presentación de power point.
[102] Se informa que estuvo dirigida especialmente al personal que trabaja en territorio, que conoce las comunidades y la dinámica social del entorno, pues son quienes acudieron a las comunidades indígenas y afromexicanas a brindar la información en las primeras etapas de consulta.
[103] **Anexo 23** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; Oficios dirigidos a las diputadas y diputados para la capacitación de los días 14, 15, 16 de marzo de 2022 y listas de asistencia.
[104] **Anexo 24** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; Lista de asistencia y presentación de power point de la capacitación, impartida el 14 de marzo de 2022.

219. Se resalta que, además de lo ya señalado, el Congreso local se dio a la tarea de recabar los factores de riesgo en la realización de la consulta mandatada. El informe señala, esencialmente, lo siguiente:[105]

a) **Incidencia delictiva.** Los municipios en los que se realizó la consulta tienen altos índices de delincuencia, por lo que se hicieron esfuerzos adicionales para garantizar la seguridad de las personas que acudieran a la consulta.

b) **Condiciones geográficas.** Se tomaron en cuenta las dificultades que representan los caminos, carreteras y rutas de difícil acceso.

c) **Agenda de riesgos.**[106] La Secretaría de Gobierno del Estado remitió al Congreso local una agenda que desglosa datos de 59 municipios donde existen conflictos políticos, contexto delictivo y/o presencia de grupos armados. Se señala que toda esta información fue compartida con el personal del Congreso que participó en la promoción y realización de las etapas de consulta, con el fin de que pudieran tomar las medidas necesarias.

220. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación coincide en que **el trabajo territorial constituye un componente sumamente importante en el desarrollo de la consulta en materia indígena y afromexicana,** pues es ahí donde se acerca la información a la población interesada y se materializan los esfuerzos por consultar de conformidad con este derecho constitucional y convencional.

221. El requisito de buena fe también implica que **la consulta se realice con la finalidad de llegar a acuerdos.** Se ha establecido que se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos.

222. En efecto, este Alto Tribunal considera que los poderes legislativos deben hacer un esfuerzo, de buena fe, para incluir las propuestas hechas por los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

[105] *Ibid.*, pp. 116-118.
[106] **Anexo 20** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

223. Al respecto, del informe del Poder Legislativo resulta relevante destacar la metodología empleada para la integración de las propuestas en el ámbito legislativo, así como la elaboración de los dictámenes.

224. Como se señaló, el Congreso informa que, debido al alto número de comunidades indígenas y afromexicanas participantes en el proceso de consulta, no es posible incorporar todas y cada una de las propuestas emanadas de las asambleas comunitarias. Por lo tanto, es a partir del mayor consenso posible de la mayoría que se integran estas propuestas.

225. El poder demandado subraya la dificultad que representa lograr la homogeneidad de las propuestas a las medidas legislativas materia de la consulta, pues devienen de poblaciones altamente heterogéneas y plurales, por ser de contextos socioculturales, económicos y lingüísticos distintos. Al ser una entidad multiétnica, el conjunto de personas, grupos y comunidades son culturalmente diversas, en tanto tienen maneras distintas de ver al mundo, con costumbres y sistemas normativos diversos.[107]

226. De acuerdo con las constancias, el total de las propuestas, comentarios o reflexiones recibidos a la Ley número 701 de Reconocimiento de Derechos y Cultura Indígena y Afromexicana del Estado de Guerrero ascendió a trescientas cuarenta y seis, y adicionalmente, se propusieron ochenta y ocho nuevos textos de redacción del mismo ordenamiento jurídico sometido a consulta.[108] Para facilitar el estudio, el Poder Legislativo las agrupó de manera que se reflejaran los intereses de las comunidades consultadas en un cuadro, así como un listado de propuestas más específicas y un listado de propuestas de cambios a la redacción de diversos artículos en particular contenidos en la iniciativa.[109]

227. Como se precisó en el apartado anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la complejidad de la consulta en materia indígena y afromexicana en el Estado de Guerrero, que tiene una composición

[107] Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 228-229.
[108] *Ibid.*, p. 208.
[109] *Ibid.*, p. 186-208.

multiétnica, plurilingüística y pluricultural reconocida en la Constitución Política de dicha entidad,[110] que se demuestra con los datos estadísticos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía antes presentados.

228. Además, debe tenerse en cuenta que las leyes que se sometieron a consulta son de carácter general; es decir, **son normas que tendrán aplicabilidad y vinculan a todas las personas de dicha entidad federativa, impactando de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pero sin distinguir entre cada una de ellas.**

229. Así, este Tribunal Pleno insiste en que los Congresos tienen la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de seguir con las iniciativas de ley en dos supuestos: i) cuando las situaciones del proyecto den lugar al desplazamiento por la fuerza de un grupo indígena o afromexicano de sus tierras o territorios; y, ii) cuando se trate de cuestiones relacionadas con el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

230. En los casos en los que no es posible lograr un consenso, y no sean los supuestos antes descritos, los poderes legislativos partirán del principio del **"mayor consenso posible",** a fin de incorporar el mayor número de propuestas reiteradas por los diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

231. De igual forma, este Alto Tribunal reitera que no existe una obligación absoluta de incluir la totalidad de las propuestas de los pueblos y de las comunidades indígenas o afromexicanas. Por lo tanto, los Congresos pueden **no incorporar ciertas propuestas,** cuando, entre otras cuestiones, **por ejemplo,** éstas sean violatorias a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del país y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los artículos 1o. y 2o. constitucionales; o invadan competencias de otros órdenes de gobierno. En cualquier caso, **los poderes legislativos**

[110] "**Artículo 8.** El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas particularmente los nahuas, mixtécos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas."

tienen la obligación de fundar y motivar, en la exposición de motivos las razones que los llevaron a no incorporar dichas propuestas.

232. Por tanto, resulta adecuado que, en virtud de la gran cantidad de opiniones recibidas, la metodología de integración de las propuestas a en el ámbito legislativo haya partido del mayor consenso posible de los participantes en la consulta.

233. La finalidad de llegar a acuerdos no puede interpretarse en el extremo de conseguir que todas las propuestas y comentarios en lo individual deban reflejarse en el proyecto final de la Ley. De ahí que, reconociendo el esfuerzo realizado por el Congreso del Estado de Guerrero para realizar la consulta, se concluye que esta cumple con el requisito de **buena fe con la finalidad de llegar a acuerdos.**

234. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera infundado el argumento de la accionante, además de que la importancia de cada proceso debe 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 respecto a las comunidades indígenas.

235. 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; y exigir el cumplimiento de un estándar específico alto conllevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas y afromexicanos.

236. Bajo este orden de ideas, lo procedente es **reconocer la validez del Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.**

237. Ahora bien, en atención a este Alto Tribunal concluyó que en el proceso legislativo que culminó en la emisión del Decreto impugnado se consultó a los

pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de conformidad con los parámetros de este Alto Tribunal, procede a analizar la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701.

B) VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

238. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 2, fracción I y III, y 25 de la Ley número 701, al considerar que el Congreso local al establecer el reconocimiento de personalidad y derechos únicamente para los "pueblos indígenas y comunidades afromexicanas" excluye a las "comunidades indígenas", lo que vulnera su derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del país y en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[111]

239. Para responder al planteamiento anterior, en primer lugar, se expone: **i)** el parámetro de regularidad constitucional del principio de legalidad y seguridad jurídica y, posteriormente, **ii)** se analiza la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701.

[111] "**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."
"**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."
"**Artículo 9.** Principio de Legalidad y de Retroactividad Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

l) Parámetro de regularidad constitucional del principio de legalidad y seguridad jurídica

240. El Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, para impedir que en su ejercicio la autoridad actúe arbitraria o caprichosamente.[112]

241. En ese orden de ideas, de manera más específica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación[113] ha reiterado el criterio en el sentido de que los derechos de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos constitucionales mencionados se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que:

a) La persona gobernada conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice;

b) El actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de las personas gobernadas no resulte caprichosa o arbitraria;

---

[112] Amparo en revisión 229/2008, resuelto el 19 de junio de 2008, por unanimidad de diez votos. Ausente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia P. 190/2008, de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY QUE RIGE A ESE MEDIO DE DIFUSIÓN NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.". Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 5. Registro digital: 165991.

[113] Criterio que se comparte de la Segunda Sala, reflejado en la tesis 2a. XVI/2014 (10a.) de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.". Décima época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo: II, página 1513. Registro digital: 2005552.

c) La norma contenga los elementos mínimos para hacer valer el derecho de las personas gobernadas y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; tomando en consideración que resulta innecesario que en todos los supuestos de la norma se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de forma sencilla para dejar en claro la manera en que debe hacerse valer el derecho por el gobernado, así como las facultades y obligaciones de la autoridad.

242. Así las cosas, el derecho de seguridad jurídica, respecto del contenido de la ley, tiene como finalidad que el legislador no coloque a las personas en una situación de incertidumbre e indefensión por no saber a qué atenerse (por una regulación deficiente, por incurrir en omisiones o ambigüedades que trascienden en su esfera jurídica), en cuanto a la determinación de los contenidos normativos y sus consecuencias jurídicas, susceptible de propiciar la arbitrariedad de las autoridades en su aplicación.

II) Análisis la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701

243. Para analizar el caso concreto, es pertinente tomar en cuenta el contenido de las normas impugnadas:

"**Artículo 2.** Son objetivos de la presente Ley:

"**I.** Reconocer los derechos y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado y de las personas que los integran;

"…

"**III.** Establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas."

"**Artículo 25.**- En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta Ley les reconoce."

244. De una lectura de los preceptos impugnados se advierte que, si bien no hacen alusión directa a las "comunidades indígenas", lo cierto es que éstos no deben ser leídos de forma aislada sino como parte de un sistema, a saber, la Ley número 701 impugnada, pues de la lectura de las disposiciones que la integran se advierte que sí está reconocida la personalidad jurídica y derechos de dichas comunidades.

245. Esto es así, pues de la lectura de los artículos 5,[114] 26 al 28,[115] 30[116] y 35 al 37[117] del ordenamiento impugnado, se puede destacar los puntos siguientes:

---

[114] "**Artículo 5.** El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y tendrán derecho a la libertad de expresión, a la protección de sus usos y costumbres, tradiciones, lengua, religión, indumentaria, rasgos culturales y educación.
"…
"Reconoce y protege como fundador del Estado de Guerrero al pueblo y comunidades afromexicanas asentadas en su territorio, por lo que serán sujetos de los beneficios y obligaciones de esta Ley. …"

[115] "**Artículo 26.** Esta Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en particular aquellos relativos al respeto de los derechos humanos, para:
"I. - VIII. …"
"**Artículo 27.** Esta Ley reconoce y protege a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, nombradas conforme a sus propios usos y costumbres. Las opiniones de las autoridades tradicionales serán tomadas en cuenta en los términos de la legislación procesal respectiva en la entidad, para la solución de controversias que se sometan a la jurisdicción del Estado."
"**Artículo 28.** A fin de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el efectivo acceso a la impartición de justicia en los procesos penales, civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza, que se desarrolle en forma de juicio y en el que, con cualquier carácter, intervenga uno o más integrantes de algún pueblo o comunidad indígena que ignoren el idioma español, éste o éstos deberán contar con un traductor bilingüe nombrado de oficio y pagado por el Estado, que sea de preferencia mayor de edad y que no sea de las personas que intervengan en la diligencia, cuando lo soliciten podrán escribir la declaración de que se trate en el idioma del declarante, sin que obste para que el intérprete haga la traducción. …"

[116] "**Artículo 30.** El Estado de Guerrero reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad.
"Los usos y costumbres que se reconocen legalmente válidos y legítimos de los pueblos indígenas, por ningún motivo o circunstancia deberán contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de Guerrero, las Leyes Estatales vigentes, ni vulnerar los derechos humanos ni de terceros."

a) Se reconoce la identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural del Estado de Guerrero sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, las cuales tendrán derecho a la libertad de expresión, a la protección de sus usos y costumbres, tradiciones, lengua, religión, indumentaria, rasgos culturales y educación.

b) Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía con sujeción a los principios constitucionales relativos al respeto de los derechos humanos; así como el reconocimiento y protección a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, nombradas conforme a sus propios usos y costumbres.

c) Que con el fin de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el efectivo acceso a la impartición de justicia en el juicio en el que intervengan, estos deberán contar con un traductor.

d) Se reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellas las acciones de seguridad pública para la prevención

[117] "**Artículo 35.** En términos del artículo 14 de la Constitución Local, el estado de Guerrero reconoce las acciones de seguridad pública para la prevención del delito que implementen los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a sus integrantes, con sujeción a sus sistemas normativos internos, prácticas tradicionales y reglamento interno de su comunidad, respetando las garantías constitucionales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de los niños, niñas y mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores. …"
"**Artículo 36.** Se reconoce en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el conjunto de normas orales y escritas que se han transmitido por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo, de carácter consuetudinario que regulan sus relaciones familiares, comunitarias, la vida civil y la prevención y solución de conflictos al interior de cada pueblo o comunidad, entre sus integrantes."
"**Artículo 37.** Las Autoridades del Estado de Guerrero mantendrá una relación de cooperación y comunicación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para garantizar que sus sistemas normativos internos sean adecuadamente conocidos por personas e instituciones ajenas a ellos, velando que no se contrapongan con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los tratados internacionales; la Constitución Política del Estado, y las leyes que de ella emanen."

del delito que implementen los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a sus integrantes.

e) También se reconoce en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el conjunto de normas orales y escritas que se han transmitido por generaciones y que las Autoridades del Estado de Guerrero mantendrá una relación de cooperación y comunicación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

246. Por tanto, de una interpretación sistemática y armónica de los preceptos controvertidos, con los artículos descritos en el párrafo que antecede, deben entenderse comprendidas a las comunidades indígenas. Máxime que todavía que no se observa una exclusión expresa por parte del legislador local.

247. Con lo anterior queda superada la confusión que surge de la interpretación aislada de los preceptos impugnados. En consecuencia, al no existir una falta de precisión en el aspecto señalado, contrario a lo que alude la promovente no se afecta el principio de certeza jurídica y menos aún el de legalidad que debe prevalecer.

248. En consecuencia, lo procedente es declarar la validez de los artículos impugnados, 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del Decreto Número 183 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reco-

nocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando V de esta decisión.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, particularmente de los párrafos 64 y 65, del 114 al 117, del 142 al 175 y del 120 al 232, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 144 al 232. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea y la señora

Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), denominado "VULNERACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS", consistente en reconocer la validez del *Decreto Número 183 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero*. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció votos aclaratorio y concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), denominado "VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA", consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS GENERALES DE CARÁCTER FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SU AUSENCIA EN CUESTIONES RELACIONADAS CON ESTOS GRUPOS SIGNIFICARÍA NO CONSIDERARLOS EN LA DEFINICIÓN DE SUS PROPIAS NECESIDADES Y VOLVER DE ALGUNA MANERA A UN MODELO REHABILITADOR O ASISTENCIALISTA.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ASEGURA QUE LAS MEDIDAS DIRIGIDAS A ESTOS GRUPOS SEAN UNA RESPUESTA A SUS NECESIDADES REALES.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, CUYA OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EN LOS CASOS DE LEYES QUE NO SON EXCLUSIVAS O ESPECÍFICAS EN REGULAR LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESTOS GRUPOS, LA FALTA DE CONSULTA PREVIA NO IMPLICA LA INVALIDEZ DE TODO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SINO ÚNICAMENTE DE LOS PRECEPTOS QUE DEBÍAN SER CONSULTADOS Y RESPECTO DE LOS CUALES EL LEGISLADOR FUE OMISO EN LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA CONFORME A LOS ESTÁNDARES ADOPTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS DE REALIZARLA CUANDO UNA LEGIS-

LACIÓN LOCAL AFECTA DIRECTAMENTE A ESE GRUPO DE PERSONAS, VULNERA EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

XIV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

XV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

XVI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR ESE DERECHO, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA LAS BENEFICIA A JUICIO DEL LEGISLADOR.

XVII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN EL DEBER DE PREVER UNA FASE ADICIONAL EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS LEYES PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE ESE SECTOR DE LA POBLACIÓN, CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLES DIRECTAMENTE.

XVIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERTENEZCA A UN MUNICIPIO O COMUNIDAD INDÍGENA U ORIGINARIO, AFROMEXICANA O", DE LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS DE REALIZARLA CUANDO UNA LEGISLACIÓN LOCAL AFECTA DIRECTAMENTE A ESE GRUPO DE PERSONAS, VULNERA LOS ARTÍCULOS 6 DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, Y 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERTENEZCA A UN MUNICIPIO O COMUNIDAD INDÍGENA U ORIGINARIO, AFROMEXICANA O", DE LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD NI A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERTENEZCA A UN MUNICIPIO O COMUNIDAD INDÍGENA U ORIGINARIO, AFROMEXICANA O", Y 13 DE LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO

TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES, Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERTENEZCA A UN MUNICIPIO O COMUNIDAD INDÍGENA U ORIGINARIO, AFROMEXICANA O", Y 13 DE LA LEY PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MORELOS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2022 Y SU ACUMULADA 112/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 16 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA.**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	17-18
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.**	Se describe el contenido de los artículos impugnados.	18-19
III.	**OPORTUNIDAD.**	Los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad son oportunos.	19-20
IV.	**LEGITIMACIÓN.**	Los escritos iniciales fueron presentados por partes legitimadas para ello.	20-23
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**	Se desestima el argumento sostenido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.	24-24

VI.	**ESTUDIO DE FONDO.**	El estudio de fondo se divide en dos subapartados para el análisis de los argumentos hechos valer por los promoventes.	24-49
	VI.I. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad. b) Caso concreto. 1. ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad? 2. ¿Se llevo a cabo una consulta a las personas con discapacidad?	24-38
	VI.II. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS.	a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad. b) Caso concreto. 1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad? 2) ¿Se llevo a cabo una consulta a las personas con discapacidad?	38-49
VII.	**EFECTOS. Declaratoria de invalidez.**	Los efectos de invalidez se postergan por doce meses. Este Tribunal Pleno vincula al Congreso del Estado de Morelos para que realice las consultas a personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.	49-51
VIII.	**DECISIÓN.**	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 12, en su porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*", y 13 de la Ley para la Declara	51-52

		ción Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante Decreto Número Trescientos Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión. TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia. CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 111/2022 y su acumulada 112/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de los artículos 12, en la porción normativa: "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*"; y 13 de la Ley para la Declaración Espe-

cial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

1. **Presentación.** Mediante escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "*Tierra y Libertad*", el seis de julio de dos mil veintidós.

2. Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, ambos del Estado de Morelos.

3. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** El Poder accionante estima violentados los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. **Conceptos de invalidez.** El Poder Ejecutivo Federal expuso, esencialmente, los siguientes conceptos de invalidez:

• El artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que los Estados celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad.

• Derivado de lo anterior, el Estado adquirió el compromiso de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los

derechos humanos de las personas con discapacidad, reconocidos en la mencionada Convención, como el derecho a la consulta en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten a las personas con discapacidad.

• En ese sentido, el órgano legislativo debe establecer reglas, plazos y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que los representan, podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo.

• Por tanto, la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, la cual se actualiza cuando las acciones estatales incidan en los intereses y/o derechos de este grupo.

• En el presente caso, se advierte que en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, no existió consulta previa pública, accesible y adecuada a personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que representan, por lo que el precepto reclamado es contrario al marco constitucional y convencional establecido en materia de personas con discapacidad, pues es una medida que atañe directamente a este sector de la población.

• El artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, hace referencia a cuando las personas con discapacidad soliciten la declaración especial de ausencia, por lo que es claro que tiene incidencia de forma directa en los intereses y derechos de dicho grupo vulnerable.

• Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención mencionada, es decir, que la participación de las personas discapacitadas en la consulta, 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.

• Por tanto, la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo y en el presente caso el poder legislativo estatal no cumplió con ella; consecuentemente el proceso legislativo de creación de la norma reclamada se encuentra viciado de origen.

• Por consiguiente, al no haberse llevado a cabo la consulta exigible en el procedimiento legislativo, se debe declarar la invalidez del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, por vulnerar el artículo 1o. de la Constitución Federal y el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de nueve de agosto de dos mil veintidós el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **111/2022** y lo turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

6. **Presentación.** Mediante escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12, en su porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en Periódico Oficial del Estado de Morelos "*Tierra y Libertad*", el seis de julio de dos mil veintidós.

7. Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, ambos del Estado de Morelos.

8. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión promovente estima violentados los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y V, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

9. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso, esencialmente, los siguientes conceptos de Invalidez:

• Los artículos 12, en la porción normativa *"pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicano"*; y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidad indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

• Lo anterior, en virtud que se trata de disposiciones que están dirigidas específicamente a las personas que forman parte de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, así como a quienes viven con alguna discapacidad, pues establecen las medidas y obligaciones que las autoridades deberán observar en los procedimientos de declaración especial de ausencia en los que intervengan personas miembros de esos grupos vulnerables, por lo que es indudable que impactan directamente en sus intereses y en el ejercicio de sus derechos.

• Sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen a las normas en combate se advierte que el Congreso del Estado de Morelos no llevó a cabo el proceso participativo correspondiente, lo que significa que transgredió su derecho a ser consultados en todas las medidas legislativas que incidan directamente en sus derechos.

A. Derecho a la consulta indígena.

I. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Morelos.

• De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2020 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población de 3 años y más, hablante de lengua indígena en el Estado de Morelos, es de 37,569, lo que representa 2.0 % del total de su población.

• Asimismo, el mencionado Instituto identificó que en el Estado de Morelos se hablan principalmente cuatro lenguas indígenas, las cuales son el náhuatl, mixteco, tlapaneco y zapoteco, asimismo, detectó que el número de personas que hablan alguna lengua indígena se ha incrementado en 10 años.

• Por tanto, es incuestionable que el Estado de Morelos mantiene una riqueza pluricultural evidente que no puede ser desconocida ni minimizada por parte de las autoridades públicas al momento de tomar medidas que les impacten directamente.

• Por otra parte, el Instituto hizo patente que las personas afromexicanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional. Sin embargo, se ha identificado que el 45.1 % de la población que se auto reconoce afromexicana o afrodescendiente se concentra en diversos Estados, entre los cuales se encuentra Morelos, con el 1.9 %.

• Con base a los datos expuestos, es inconcuso que existe una importante presencia de población indígena y afromexicana en el Estado de Morelos, lo que significa que el Estado debe garantizar los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente, y tomarlos en cuenta en la adopción de medidas que les interese directamente.

• Por ende, es imperioso hacerles partícipes en la elaboración y creación de medidas que puedan afectarles y así superar las desigualdades sociales en las que se encuentran.

II. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta.

• Las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Constitución Federal y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano en materia de derecho humanos.

• Se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se encuentran fundamentalmente en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, como lo es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

• Entre los mencionados derechos que de forma especial y especifica se reconocen a favor de este sector de la población, se encuentra el de ser consultado cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.

• Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales, no se encuentra desarrollado en la norma constitucional, en el ámbito internacional si se encuentran dimensiones más protectoras, particularmente, el Convenio 169 de la OIT, consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de estos pueblos y comunidades.

• Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses.

• La consulta constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los Tratados Internacionales les reconocen.

• Se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter, es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación.

• Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

• En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia del Máximo Tribunal, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, precisando los alcances de la mencionada consulta en materia indígena.

• Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que la consulta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y debe tener la finalidad de llegar a un acuerdo.

• Finalmente, señala que la acción de inconstitucionalidad 81/2018, el Tribunal Pleno sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, fases preconsultivas, informativas, de deliberación interna, de dialogo y decisión.

III. Inconstitucionalidad del artículo 12 en la porción normativa impugnada.

• La disposición impugnada impacta directamente en la esfera jurídica de las personas que pertenecen a una comunidad afromexicana, indígena u originaria toda vez que con la participación de un traductor o interprete, desde la solicitud hasta la conclusión del procedimiento de declaración, se garantiza la accesibilidad en favor del grupo vulnerable multirreferido.

• En consecuencia, es susceptible de impactar directamente en el ejercicio de sus derechos, en virtud que se relacionan estrechamente con la protección y garantía de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas, en la

medida que buscan que conozcan cabalmente toda la información relacionada con la declaración especial de ausencia.

• Máxime si el Estado de Morelos es una entidad federativa que alberga a personas identificadas como pertenecientes a pueblos y comunidades originarias, así como de las principales entidades en contar con la presencia de afromexicanos, por lo que el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger su derecho a la consulta previa.

• En ese orden de ideas era obligación del poder legislativo consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016.

• No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena atendiendo a los estándares nacionales e Internacionales en la materia, por lo tanto, el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho.

• Ahora, si bien la medida que recoge la disposición impugnada pudiera considerarse positiva, pues fomenta la accesibilidad en los procedimientos frente autoridades públicas, lo cierto es que pese a ello no se eximía la obligación del Congreso local de permitir que dicho sector interviniera en el procedimiento de creación normativa, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto histórico, cultural y social específico.

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas.

• En el proceso de creación del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, al tratarse de una disposición dirigida directamente a personas con discapacidad, debió llevarse a cabo un proceso de consulta y, al haberse incumplido con esa obligación, la norma deviene inconstitucional.

I. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad.

• La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

• Esta disposición refleja la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus derechos.

• En ese sentido, el mencionado artículo 4.3 forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en relación con el diverso 133 del mismo ordenamiento.

• El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

• Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión *"cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad"* contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.

• Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad, favoreciendo un modelo social, en el cual la causa de discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades par-

ticulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

• Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención y sus derechos de igualdad y participación.

• En suma, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tendrá por satisfecho garantizando que, durante el procedimiento legislativo, se tome en cuenta la opinión de este sector por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

II. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad.

• Tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, de ser necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

• El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en el que se determinó que el ejercicio consultivo debe contar, por lo menos con las siguientes características:

• Previa, publica, abierta y regular.

• Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.

• Accesible.

• Informada.

• Significativa.

• Con participación efectiva.

• Transparente.

III. Inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.

• Se reconoce la labor de la legislatura local por establecer una disposición cuya finalidad es garantizar la accesibilidad a procesos trascendentales frente a las autoridades públicas, como lo es la declaración de ausencia, observando los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad y que coadyuve a consolidar el sistema jurídico con prerrogativas que atiendan de manera adecuada a ese sector de la población.

• No obstante, el numeral en combate, por afectar los intereses y derechos de las personas que viven con alguna discapacidad, no es respetuoso del andamiaje constitucional del país en materia de discapacidad.

• Ahora bien, para que las normas sean válidas no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo se llevó a cabo un ejercicio participativo que cumpla con los requisitos mínimos sustentados por el Tribunal Constitucional.

• Señala que del análisis del proceso legislativo por el que expidió la Ley en comento y particularmente el artículo impugnado, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que atañe directamente a ese grupo de la población.

• Así, al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan en los términos desarrollados por el Alto Tribunal, se estima que la disposición debe declararse inválida, debido a que no se cumplió con la obligación convencional de consulta.

10. **Registro del expediente, acumulación y turno del asunto.** Mediante proveído de nueve de agosto de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **112/2022** y, dada la identidad existente respecto del decreto impugnado con el combatido en la acción de inconstitucionalidad 111/2022, ordenó su **acumulación** al citado medio de control constitucional. En ese mismo proveído turnó el expediente a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

11. **Admisión.** Por acuerdo de diez de agosto de dos mil veintidós, la Ministra Instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

12. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Mediante escrito enviado el doce de septiembre de dos mil veintidós a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su calidad de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y en representación de éste, compareció a rendir el informe solicitado, en el cual expreso que los actos relativos a la promulgación y publicación del Decreto que se impugna se encuentran apegados al ordenamiento estatal, por lo que en ningún momento incurrió en alguna violación a la Constitución Federal.

13. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio recibido mediante Buzón Judicial y registrado el veinte de septiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; Francisco Érik Sánchez Zavala, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos y en representación de éste, rindió su informe solicitado, manifestando que la expedición de la ley reclamada se efectuó al tenor del mandato establecido por el artículo Transitorio Noveno de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

14. Agregó que el contenido de los preceptos reclamados se ocupa de promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como promover el respeto de su dignidad inherente para las personas en un estado de vulnerabilidad en la que se encuentran los grupos indígenas y aquellas con alguna discapacidad.

15. Señaló que al tratarse de personas en un estado de vulnerabilidad entre las que se encuentran los grupos indígenas y aquellas con alguna discapacidad, las normas impugnadas buscan proteger sus derechos a la personalidad y capacidad jurídica, autonomía, independencia y libertad para tomar sus propias decisiones. Por tanto, los artículos impugnados no resultan contrarios al marco constitucional ni convencional.

16. **Pedimento del Fiscal General de la República.** El citado funcionario no formuló manifestación alguna.

17. **Alegatos.** Por escritos presentados el nueve y diez de noviembre de dos mil veintidós en el Buzón Judicial y registrados oportunamente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; el Poder Ejecutivo Federal a través de la Consejería Jurídica y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon sus respectivos alegatos.

18. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción en las acciones de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

19. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013[3] de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el **Poder Ejecutivo Federal** y la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** plantearon la posible contradicción entre algunas disposiciones de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos y diversos principios constitucionales y convencionales.

---

[1] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; ...
"**c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

[2] **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

[3] **Acuerdo General 5/2013.**
"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...
"**II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

20. Del examen integral de las demandas de acción de inconstitucionalidad, se advierte, por un lado, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" del **artículo 12** de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

"Artículo 12. Cuando la persona que solicite la Declaración Especial de Ausencia **pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o** sea extranjera, todas las autoridades que participen en el procedimiento tendrán la obligación de proporcionar, de oficio, una persona intérprete o traductora para todo acto en el que tenga que intervenir."

21. Por su parte, tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron el **artículo 13** de la citada Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 13.** Si quien solicita la Declaración Especial de Ausencia es una persona con discapacidad, todas las autoridades que participen en el procedimiento tendrán la obligación de garantizar que se apliquen las medidas necesarias y específicas a fin de que ésta sea auxiliada a lo largo de todo el proceso.

"Entre las medidas que deberán garantizarse se encuentran de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes:

"I. Asistencia de una persona interprete de lengua de señas mexicana, en caso de que la persona tenga una discapacidad sensorial auditiva;

"II. Asistencia de personas psicólogas, educadoras o pedagogas especializadas en atención a personas con discapacidad, en caso de que la persona tenga una discapacidad intelectual o psicosocial; y,

"III. Elaboración de documentos que deberá ser clara, precisa y fácil, y en caso de haber necesidad, deberá estar en sistema braille.

"La Comisión de Víctimas y las demás autoridades que intervengan en el proceso, tienen la obligación de coadyuvar con el juez competente a fin de facilitar dichas medidas."

III. OPORTUNIDAD

22. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

23. En el caso, las normas que se impugnan se publicaron en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" del Gobierno del Estado de Morelos el miércoles seis de julio de dos mil veintidós; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal para promover la presente acción de inconstitucionalidad, transcurrió del jueves siete de julio al viernes cinco de agosto de dos mil veintidós.

24. Ahora bien, ambas demandas de acción de inconstitucionalidad fueron presentadas el cuatro de agosto de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, dentro de los treinta días que marca la Ley Reglamentaria de la materia; en consecuencia, resultan **oportunas.**

IV. LEGITIMACIÓN

25. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de los promoventes, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

A. Legitimación del Poder Ejecutivo Federal.

26. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto de la per-

sona titular de la Consejería Jurídica del Gobierno, se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales de carácter federal o estatal.

27. La demanda se promueve por el Poder Ejecutivo Federal en contra de un precepto de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

28. **Legitimación en el proceso.** El artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los numerales 1 y 9, fracción XI,[4] del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, establecen, en la parte que interesa, que es a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal a quien corresponde representar al Presidente de la República, cuando así se acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal.

29. En ese sentido, obra en autos copia certificada del nombramiento expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en favor de María Estela

[4] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**
"**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...
"**X.** Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."
Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
"**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; así como representar a la Federación y al Presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."
"**Artículo 9.** El Consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: ...
"**XI.** Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

Ríos González para ocupar el cargo de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal de fecha de dos de septiembre de dos mil veintiuno.

30. Entonces, ya que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

B. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

31. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

32. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, por lo que, en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones al principio de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.

33. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[5] y 18 de su Reglamento Interno,[6] otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación

[5] **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
"**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** ...
"**XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y, ..."
[6] **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
"**Artículo 18. La Presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**"

legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

34. En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

35. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al rendir el informe correspondiente, aunque no lo manifiesta como causal de improcedencia, señala que los únicos actos que le son atribuibles, los cuales consisten en la sanción y promulgación de las normas impugnadas, resultan constitucionales ya que fueron emitidos en apego a las facultades que se establecen en los artículos 47, párrafo primero; 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c); y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; así como los numerales 9, fracción II; 11 y 22, fracciones XXVI y XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la referida entidad.

37. Al respecto, dicho argumento debe **desestimarse,** toda vez que en el proceso legislativo de las normas impugnadas se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, pues, al promulgarlas y publicarlas, le da plena validez y eficacia. Como se observa de la jurisprudencia P.J. 38/2010, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL

PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."[7]

38. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

39. Por cuestiones de metodología el estudio de fondo se dividirá en los dos apartados siguientes:

TEMA	ARTÍCULO IMPUGNADO
VI.I. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	Artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.
VI.II. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS.	Artículo 12 en la porción normativa: "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.

VI.I. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

40. Como se mencionó en el apartado correspondiente a las normas impugnadas, el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan el artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto trescientos cincuenta y siete publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós; al considerar, esencialmente, que no se respetó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

[7] Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865.

41. Lo anterior, ya que la disposición impugnada incide directamente en los derechos de ese sector sin que del proceso legislativo correspondiente se advierta que se les hubiera consultado previamente, conforme a los estándares aceptados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

42. Ahora bien, para dar respuesta al concepto de invalidez en mención, es necesario retomar los criterios que ha emitido este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad –lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso– y, una vez hecho lo anterior, se debe estudiar si el Decreto combatido es susceptible de afectar a las personas con discapacidad, lo que haría indispensable la consulta previa y, de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de Morelos llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad.

43. A través de diversos precedentes (construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,[8] así como la diversa 68/2018),[9] esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,[10] que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte, celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

[8] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veinte de abril de dos mil veinte.
[9] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 68/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[10] "4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

44. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro ordenamiento jurídico, también lo es que atendiendo al criterio actual de este Pleno[11] y con base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los poderes legislativos.

45. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

46. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

[11] Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

47. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención –artículo 3, inciso a) –, con su derecho de igualdad ante la ley –artículo 12– y a la participación –artículos 3, inciso c), y 29–.

48. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.

49. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**

50. Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015,**[12] determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.

51. En dicho precedente, se concluyó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre

[12] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

52. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016,**[13] el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

53. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.[14]

54. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**[15] esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

• **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

[13] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[14] Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.
[15] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, veintiuno de abril de dos mil veinte.

• **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños y niñas con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

• **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

• **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

• **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

• **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

• **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

55. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

56. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

57. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional,** lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

58. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016,[16] este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, por la falta de consulta a personas con discapacidad.

59. Bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la acción de inconstitucionalidad 176/2020,[17] en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.

60. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020,[18] 18/2021,[19] 38/2021,[20] 43/2021[21] y 84/2021;[22] el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de diversas leyes de los Estados de Tlaxcala, Baja California, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza y Estado de México, respectivamente.

---

[16] Fallada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[17] Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[18] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, uno de marzo de dos mil veintiuno.

[19] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 18/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, doce de agosto de dos mil veintiuno.

[20] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 38/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, siete de junio de dos mil veintidós.

[21] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 43/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, seis de junio de dos mil veintidós.

[22] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 84/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, siete de junio de dos mil veintidós.

61. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.

62. Es importante señalar que este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, **cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.**

b) Caso concreto.

63. Precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Número trescientos cincuenta y siete mediante el cual tuvo origen el **artículo 13** de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse: 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad; y, 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?

64. Para dar respuesta a este planteamiento se debe retomar el contenido del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos impugnado:

"**Artículo 13.** Si quien solicita la Declaración Especial de Ausencia es una persona con discapacidad, todas las autoridades que participen en el proce-

dimiento tendrán la obligación de garantizar que se apliquen las medidas necesarias y específicas a fin de que ésta sea auxiliada a lo largo de todo el proceso.

"Entre las medidas que deberán garantizarse se encuentran de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes:

"I. Asistencia de una persona interprete de lengua de señas mexicana, en caso de que la persona tenga una discapacidad sensorial auditiva;

"II. Asistencia de personas psicólogas, educadoras o pedagogas especializadas en atención a personas con discapacidad, en caso de que la persona tenga una discapacidad intelectual o psicosocial; y,

"III. Elaboración de documentos que deberá ser clara, precisa y fácil, y en caso de haber necesidad, deberá estar en sistema braille.

"La Comisión de Víctimas y las demás autoridades que intervengan en el proceso, tienen la obligación de coadyuvar con el juez competente a fin de facilitar dichas medidas."

65. Acorde a lo anterior, esta Suprema Corte considera que el precepto transcrito incide directamente a los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Morelos, por lo que el Poder Legislativo estatal se encontraba obligado a llevar a cabo la consulta en mención.

66. Esto es así toda vez que el artículo impugnado dispone puntualmente que si una persona con discapacidad es la que solicita la Declaración Especial de Ausencia, todas las autoridades que participen en dicho procedimiento tendrán la obligación de garantizar que se apliquen las medidas necesarias y específicas a fin de que ésta sea auxiliada a lo largo de todo el proceso.

67. Entre esas medidas, dispone las siguientes:

a) Asistencia de una persona interprete de lengua de señas mexicana, en caso de que la persona tenga una discapacidad sensorial auditiva;

b) Asistencia de personas psicólogas, educadoras o pedagogas especializadas en atención a personas con discapacidad, en caso de que la persona tenga una discapacidad intelectual o psicosocial; y,

c) Elaboración de documentos que deberá ser clara, precisa y fácil, y en caso de haber necesidad, deberá estar en sistema braille.

d) Vincula a la comisión de víctimas a coadyuvar con el juez competente para facilitar dichas medidas.

68. Como se advierte, queda claro que el artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, publicado mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado el seis de julio de dos mil veintidós, **incide directamente en las personas con discapacidad,** de manera que era obligatorio consultarles para poder tomar en cuenta sus necesidades reales y su visión sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues de lo contrario el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre la inclusión de este sector, sin tomarlos en cuenta.

2) ¿Se llevo a cabo una consulta a las personas con discapacidad?

69. Una vez que se precisó que la norma impugnada sí es susceptible de incidir en los derechos de las personas con discapacidad, es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión del precepto reclamado, de acuerdo con los estándares señalados en páginas precedentes.

70. El Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señalan que, del estudio del procedimiento legislativo que concluyó en la expedición del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, se advierte que no se llevó a cabo la consulta y en colaboración de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan, por lo que debe declararse la invalidez del numeral en mención.

71. Al respecto, este Alto Tribunal considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por los accionantes, en virtud que el Congreso del Estado de Morelos omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente, por las consideraciones que enseguida se exponen.

72. De acuerdo con las constancias que integran el expediente, se observa que el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, tuvieron lugar los siguientes hechos:

• El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno se presentó por parte de la Diputada María Paola Cruz Torres, Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA, la "iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Declaración de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos; de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos."

• El veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, dicha iniciativa fue remitida a las Comisiones de Justicia, Derechos Humanos y Atención a Víctimas, y de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, para su análisis y dictamen correspondiente.

• En sesión de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, las y los diputados integrantes de las mencionadas Comisiones consideraron pertinente realizar algunas modificaciones y concluyeron que era de aprobarse la iniciativa de mérito.

• En sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente al seis de junio de dos mil veintidós fue sometido a deliberación el dictamen mencionado, concluyendo con su aprobación por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones en lo general y en lo particular, por lo que se instruyó la expedición del decreto correspondiente y se ordenó su remisión al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos para su publicación.[23]

[23] Visible en las fojas 350 y 351 del expediente.

73. De lo anteriormente relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que dio origen al artículo reclamado, **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad de manera previa.**

74. Por tales hechos, este Tribunal Pleno estima que la emisión del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós, vulneró de manera directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

75. En consecuencia, **debe declararse la invalidez del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos,** expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

VI.II. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS.

76. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 12 en su porción normativa: "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*"; de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, consagrado en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

77. Para dar contestación al anterior argumento hecho valer por la promovente, es menester establecer la doctrina que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas –lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso–, y una vez hecho lo anterior, se debe estudiar si el Decreto combatido es susceptible de incidir en los derechos de los pueblos y comunidades

afromexicanas que habitan en la entidad, lo que haría indispensable la consulta previa, y de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de Morelos llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

78. Es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el artículo 2o. de la Constitución Federal y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, prevén la obligación de las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, previo a adoptar acciones o medidas que sean susceptibles de afectar sus derechos.

79. Uno de los asuntos donde este Tribunal Pleno analizó cuestiones relativas al derecho a la consulta fue la **controversia constitucional 32/2012,**[24] en el que el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución de Michoacán llevada a cabo el dieciséis de marzo de dos mil doce, concluyendo que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del poder legislativo local.

80. En el mencionado medio de control constitucional se sostuvo que el derecho a la consulta se desprende de los postulados del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y no discriminación, por lo que, aunque a nivel constitucional no se contempla expresamente la consulta indígena como parte del proceso legislativo, sí forma parte del parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, imponiendo una serie de obligaciones a las autorida-

[24] Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, veintinueve de mayo de dos mil catorce.

des mexicanas, antes de prever medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los grupos protegidos.

81. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,**[25] se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, es evidente que se tratan de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

82. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014,**[26] en la que se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, por violación al derecho de consulta previa. El Tribunal Pleno consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

83. De lo anterior, se advierte que este Alto Tribunal ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

84. De manera similar, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017,**[27] se declaró la invalidez total del Decreto 534/2017, que contenía reformas a diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, cuyo

[25] Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, diecinueve de octubre de dos mil quince.
[26] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, ocho de marzo de dos mil dieciséis.
[27] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 151/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en la entidad federativa.

85. Por otro lado, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**[28] se declaró la invalidez de disposiciones normativas del Código Electoral del Estado de Hidalgo, al no cumplirse con la consulta previa, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

86. Ahora bien, respecto a los pueblos y comunidades afromexicanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política del país, a afecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además, de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.[29]

87. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019,**[30] este Alto Tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las

[28] Sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, cinco de diciembre de dos mil diecinueve.
[29] "Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.
"...
"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."
[30] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte.

autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.

88. En adición a esto, la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**[31] este Alto Tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes:

• **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

• **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

• **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

• **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.

• **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

89. El criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en señalar que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma

[31] Sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinte de abril de dos mil veinte.

general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,[32] ya que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental.

90. Entonces, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.[33]

91. Así, la consulta es necesaria cuando existen cambios en las medidas legislativas que, de manera directa afecten a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar cuales son los aspectos que mayores beneficios les otorguen. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

[32] Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017; 116/2019 y su acumulada 117/2019; 81/2018 y 210/2020.

[33] En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.
Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 14 de junio de 2016 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone, en su artículo XXIII, punto 2, que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

• **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.[34] Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.[35]

• **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

• **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

• **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

• **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en

[34] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.
[35] Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince.

consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

92. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

93. Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,**[36] el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

94. Como se mencionó en el apartado relativo a la falta de consulta sobre personas con discapacidad, este precedente generó una evolución del criterio, en el sentido que la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto.

b) Caso concreto.

95. Precisado lo anterior, conviene recordar el contenido del artículo 12 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos:

"**Artículo 12.** Cuando la persona que solicite la Declaración Especial de Ausencia **pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o** sea extranjera, todas las autoridades que participen en el procedimiento tendrán la obligación de proporcionar, de oficio, una persona intérprete o traductora para todo acto en el que tenga que intervenir."

[36] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, uno de marzo de dos mil veintiuno.

96. Ahora bien, procede analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al artículo 12 en su porción normativa: "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*", se respetó el derecho a la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para lo cual debe determinarse: 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar a dicho grupo de la población de la entidad federativa; y, 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Morelos?

97. El numeral reclamado señala que si una persona que pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana, es la que solicita la Declaración Especial de Ausencia, todas las autoridades que participen en dicho procedimiento tendrán la obligación de proporcionar, de oficio, una persona intérprete o traductora para todo acto en el que tenga que intervenir.

98. En ese sentido, se advierte que el artículo mencionado prevé una medida especial para el caso que un integrante de los grupos señalados sea quien solicite la Declaración Especial de Ausencia en el Estado de Morelos, pues basta la lectura del precepto para corroborar que las medidas establecidas inciden directamente en el mencionado sector de la población.

99. Por lo anterior, este Alto Tribunal considera que el artículo 12 en su porción normativa: "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" impugnado, incide directamente a los derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, por lo que el Poder Legislativo estatal se encontraba obligado a llevar a cabo la consulta en mención.

2) ¿Se llevo a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?

100. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que del estudio al procedimiento legislativo mediante el cual se expidió la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*"; se

advierte que no se llevó a cabo la consulta previa en mención, por lo que debe declararse la invalidez del fragmento reclamado.

101. Al respecto, este Alto Tribunal considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la accionante, en virtud que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente. Esto se corrobora, pues tal y como se precisó en el subapartado anterior, de las constancias que integran el expediente se observa que el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, se dio en los siguientes términos:

• El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno se presentó por parte de la Diputada María Paola Cruz Torres, Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA, la "iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Declaración de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos; de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos".

• El veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, dicha iniciativa fue remitida a las Comisiones de Justicia, Derechos Humanos y Atención a Víctimas, y de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, para su análisis y dictamen correspondiente.

• En sesión de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, las y los diputados integrantes de las mencionadas Comisiones consideraron pertinente realizar algunas modificaciones y concluyeron que era de aprobarse la iniciativa de mérito.

• En sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente al seis de junio de dos mil veintidós fue sometido a deliberación el dictamen mencionado, concluyendo con su aprobación por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones en lo general y en lo particular, por lo que se instruyó la expedición del decreto correspondiente y se ordenó su remisión al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos para su publicación.[37]

[37] Visible en las fojas 350 y 351 del expediente.

102. En conclusión, de las constancias del expediente y de la documentación aportada por las partes, es posible advertir que no se llevó a cabo la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

103. En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el artículo 12, en su porción normativa: "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*", de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedido mediante Decreto Número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós, vulneró de manera directa el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como el numeral 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

104. En consecuencia, debe **declararse la invalidez de esa porción normativa.**

VII. EFECTOS

105. Ante la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas y con fundamento y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno fija los efectos de la sentencia.

106. En el presente fallo se ha determinado que los artículos impugnados incumplieron con los parámetros establecidos por este Alto Tribunal con relación a la consulta a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

107. En ese sentido, se **declara la invalidez de los artículos 12,** en su porción normativa: **"*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*"; y 13** de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante el Decreto Número trescientos cincuenta y siete publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

108. Asimismo, este Tribunal Pleno determina que **lo procedente es que los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses.** Ello, con el objetivo de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta en tanto el Congreso local cumpla con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta a personas con discapacidad y a los integrantes de pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas.

109. La declaración de invalidez no se limita a la expulsión del orden jurídico de las normas consideradas como inconstitucionales, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso estatal para que, **dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá sus efectos la declaración de invalidez decretada,** lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el apartado VI, las consultas a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

110. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas mencionadas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido que las consultas 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 vulnerables involucrados, en relación con cualquier medida susceptible de afectarles.

111. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo permite al Poder Legislativo del Estado de Morelos atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso local pueda legislar, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 12, en su porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*", y 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, expedida mediante Decreto Número Trescientos Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio

de fondo, en su subapartado VI.I, consistente en declarar la invalidez del artículo 13 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.II, consistente en declarar la invalidez del artículo 12, en su porción normativa "pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o", de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y por establecer el plazo de ciento ochenta días.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Morelos para que lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas conforme a los parámetros fijados por esta Suprema Corte y emita la legislación correspondiente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutivo 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés previo aviso a la Presidencia.

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular y aclaratorio que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 111/2022 y su acumulada 112/2022, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió las referidas acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 12, en la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*", y 13 de la Ley para Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, y por el Poder Ejecutivo Federal en contra del artículo 13 de dicha ley, expedidos mediante el decreto número trescientos cincuenta y siete, publicado en el Periódico Oficial para el Estado de Morelos, el seis de julio de dos mil veintidós.

En esencia, los promoventes impugnaron las normas porque consideraron que no se respetó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad y de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.

Si bien compartí la decisión sobre el estudio de la norma relacionada con la consulta previa a personas con discapacidad, no lo hice sobre la consulta en materia de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, por lo que estimo necesario hacer precisiones sobre aspectos de la sentencia finalmente aprobada.

Razones del voto particular

En la discusión del asunto voté en contra de la propuesta de invalidez de la porción normativa "*pertenezca a un municipio o comunidad indígena u originario, afromexicana o*" del artículo 12 de la Ley para Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, dado que, desde mi perspectiva, dicha disposición legal no afectaba directamente los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Lo anterior es así, en virtud de que la norma establecía la asignación de un intérprete con conocimiento de la lengua y cultura de las personas de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que intervinieran en los procesos de declaración de ausencia, por lo que se trataba de una medida instrumental para el ejercicio de un derecho individual –*como el acceso a la jurisdicción*– reconocido en el artículo 2o. constitucional; así, no afectaba bienes o derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas que tuvieran que ver con cuestiones inherentes a su identidad cultural, su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, que sería para lo que, en mi opinión, está pensada la consulta.

En consecuencia, ante la falta de afectación directa de la porción normativa a los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, considero que no era exigible la consulta.

Similar criterio expresé en las acciones de inconstitucionalidad 109/2020 y 63/2022, en las que sostuve que era innecesaria la consulta porque se trataba de medidas legislativas enfocadas a garantizar derechos humanos individuales.

Razones del voto aclaratorio

Al discutir los efectos de la invalidez de las normas impugnadas de la Ley para Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, compartí la decisión de vincular al Congreso local para legislar, previa consulta, y me reservé la posibilidad de formular este voto aclaratorio.

Al respecto, estimo que, en el presente caso, sí hay un deber de legislar a cargo del Congreso local, porque éste debe armonizar la ley local con una Ley General.

El transitorio Noveno[1] del Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, publicado el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, establece el deber de las Entidades Federativas de emitir y, en su caso, armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia que corresponda a su ámbito de competencia.

De esa forma, si las normas impugnadas corresponden a la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos, es decir, a una ley local que se emitió con el fin de armonizarla con la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; entonces, sí existe un deber del Congreso local de emitir la normativa correspondiente, por lo que es necesario vincular al órgano legislativo en ese sentido.

Similar criterio sostuve en la acción de inconstitucionalidad 109/2021. Asimismo, considero que no es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 166/2022, puesto que, a diferencia de dicho precedente, en el presente asunto sí existe el deber del Congreso de legislar para armonizar la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de Morelos con la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 2024.

Este voto se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[1] "Noveno. El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.
"Las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.
"En aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta Ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable."

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA PARA PROMOVERLA.

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

III. MATERIA ELECTORAL. SU DEFINICIÓN PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA CONTRA NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL SE ACTUALIZA CUANDO SE REFIEREN A LA "MATERIA ELECTORAL DIRECTA" POR REGULAR ALGÚN PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DE UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR O LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE GARANTIZAN LA LEGALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO PUEDE PROMOVERLA PARA DEFENDER SUS FACULTADES, AUN CUANDO ÉSTAS SE ENCUENTRAN VINCULADAS A LA MATERIA ELECTORAL.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA INTERNA AL SER UN ÓRGANO AUTÓNOMO (SOBRESEIMIENTO RESPECTO A LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 102 Y 103 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, CONTENIDOS EN EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

IX. GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

X. MATERIA ELECTORAL. EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADO PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS LEYES GENERALES.

XI. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

XII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LOS CONGRESOS ESTATALES GOZAN DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA DECIDIR LA FORMA EN LA QUE CADA INSTITUTO ELECTORAL LOCAL ESTARÁ ORGANIZADO ADMINISTRATIVAMENTE, POR LO QUE QUEDA EN DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO LA DECISIÓN DE CREAR COMISIONES PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, SIN QUE ELLO SIGNIFIQUE VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA.

XIII. GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 126 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 33 Y 36, ASÍ COMO DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 59 Y LA DEROGACIÓN DE SUS FRACCIONES VII Y IX, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIV. GASTO PÚBLICO. LA AUSTERIDAD COMO UNO DE SUS PRINCIPIOS RECTORES ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 33 Y 36, ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 59 Y LA DEROGACIÓN DE SUS FRACCIONES VII Y IX, DEL CÓDIGO DE INSTI-

TUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XV. FISCALIZACIÓN ELECTORAL. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE RIGEN SU REVISIÓN (MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y DEROGACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVI. FISCALIZACIÓN ELECTORAL. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PUEDE DELEGAR ESTA ATRIBUCIÓN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, CONFORME A LO DISPUESTO EN LAS LEYES GENERALES Y LOS LINEAMIENTOS QUE EMITA EL CONSEJO GENERAL DE DICHO INSTITUTO (MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y DEROGACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVII. FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PUEDE DELEGAR ESTA ATRIBUCIÓN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, LOS CUALES ESTARÁN A LO DISPUESTO EN LAS LEYES GENERALES Y LOS LINEAMIENTOS QUE EMITA EL CONSEJO GENERAL DE DICHO INSTITUTO (MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y DEROGACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVIII. INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL TRASLADO DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FISCALIZACIÓN A LA AHORA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ASOCIACIONES POLÍTICAS Y FISCALIZACIÓN, NO INCIDE EN LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS A DICHO INSTITUTO POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL A TRAVÉS DE SU REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN (MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y DEROGACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIX. COMISIÓN DE QUEJAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CONGRESO LOCAL GOZA DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA CREARLA CON ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS Y ESPECIALIZADAS, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD [REFORMA AL ARTÍCULO 59, EN CUANTO A LA CREACIÓN DE UNA COMISIÓN DE QUEJAS; ASÍ COMO LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO PRIMERO, EN CUANTO A LA DEROGACIÓN DE SUS FRACCIONES III Y X, Y LA ADICIÓN DE UN PÁRRAFO Y SUS INCISOS A) AL F), ASÍ COMO AL ARTÍCULO 60 BIS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

XX. LIMITACIÓN DEL CONSEJO GENERAL PARA CREAR UNIDADES TÉCNICAS. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 98, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN QUE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES NO CUENTAN CON LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA LA CREACIÓN DE UNIDADES TÉCNICAS CONFORME AL TEXTO CONSTITUCIONAL, LA LEGISLACIÓN GENERAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXI. FUNCIÓN ELECTORAL. ES UNA FUNCIÓN ESTATAL QUE SE REALIZA A TRAVÉS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES, EN LA QUE DEBEN REGIR LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA, LEGALIDAD, INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD, MÁXIMA PUBLICIDAD Y OBJETIVIDAD.

XXII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LOS CONGRESOS LOCALES GOZAN DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DISEÑAR LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE AQUÉLLOS.

XXIII. INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA FUSIÓN DE COMISIONES PERMANENTES, LA ELIMINACIÓN DE UNIDADES TÉCNICAS Y LA SUPRESIÓN DE LA FACULTAD DEL CONSEJO GENERAL DE DICHO INSTITUTO PARA CREAR UNIDADES TÉCNICAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS ELECTORALES DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA [ARTÍCULOS 59, FRACCIÓN IV, 63, AL REFORMAR SU FRACCIÓN IV Y ADICIÓN DE LOS INCISOS DEL A) AL J) DE SU FRACCIÓN XII; DEROGACIÓN DEL INCISO

N) DE LA FRACCIÓN II, ADICIÓN DE LOS INCISOS O), P) Y Q) A ESA MISMA FRACCIÓN Y REFORMA DE LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 83 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

XXIV. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO Y ALCANCE.

XXV. INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA FUSIÓN DE COMISIONES PERMANENTES PARA CREAR LA DIVERSA DE GÉNERO, DERECHOS HUMANOS, EDUCACIÓN CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN CIUDADANA, NO TRASTOCA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, AL NO INCIDIR EN LAS OBLIGACIONES QUE TIENE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL [ARTÍCULO 59, FRACCIÓN IV, 63, AL REFORMAR SU FRACCIÓN IV Y ADICIÓN DE LOS INCISOS DEL A) AL J) DE SU FRACCIÓN XII; DEROGACIÓN DEL INCISO N) DE LA FRACCIÓN II, ADICIÓN DE LOS INCISOS O), P) Y Q) A ESA MISMA FRACCIÓN Y REFORMA DE LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 83 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 122/2022. INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 30 DE ENERO DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, PODER DEMANDADO Y ACTO IMPUGNADO	1
ANTECEDENTES	2
CONCEPTOS DE INVALIDEZ	4
ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES SEÑALADOS COMO VIOLADOS	37

TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA	37
CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL	38
CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL EJECUTIVO LOCAL	50
OPINIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA	55
AUDIENCIA	55
COMPETENCIA	56
PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y SU CERTEZA.	57
OPORTUNIDAD	62
LEGITIMACIÓN ACTIVA	62
LEGITIMACIÓN PASIVA	64
CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	65
ESTUDIO DE FONDO	80
PUNTOS RESOLUTIVOS	165

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **treinta de enero de dos mil veintitrés.**

VISTOS y
RESULTANDO:

1. **PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado, el Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por la autoridad siguiente:

2. **Entidad, poder u órgano demandado:**

• El Congreso de la Ciudad de México.

• La persona Titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.

3. **Actos cuya invalidez se demanda:**

"DECRETO POR EL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 33; 36; EL PRIMER PÁRRAFO Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 37; LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 50; LAS FRACCIONES I, IV Y V ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 59; EL PRIMER PÁRRAFO DEL ART. 60; LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 63; EL ARTÍCULO 64; LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 67; LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 80; LOS INCISOS N) Y Ñ) DE LA FRACCIÓN II, ASÍ COMO LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 83; PRIMER Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 94; PRIMER PÁRRAFO, LAS FRACCIONES XIII, XIV Y XV DEL ARTÍCULO 95; EL ARTÍCULO 103; EL ARTÍCULO 107; LAS FRACCIONES I, II, IV, VII, VIII Y IX DEL ARTÍCULO 109; LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 162; LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 251; EL ARTÍCULO 265; LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 273; LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 323; EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 348; EL ARTÍCULO 350; 351; PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN I Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 352; PRIMER Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTICULO 353; FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 383; EL ARTÍCULO 406; Y PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 408. SE ADICIONA LA FRACCIÓN X BIS, UN PÁRRAFO Y LOS INCISOS A), B), C), D), E) Y F) AL ARTÍCULO 60; SE ADICIONA EL ARTÍCULO 60 BIS, LOS INCISOS A), B), C), D), E), F), G), H), I) Y J) A LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 63; LA FRACCIÓN IV BIS AL ARTÍCULO 67; LOS INCISOS O), P) Y Q) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 83; LAS FRACCIONES XIX BIS, XIX TER Y XIX QUÁTER AL ARTÍCULO 86; LAS FRACCIONES XXIV BIS, XXIV TER Y XXIV QUÁTER AL ARTÍCULO 88; LAS FRACCIONES XXII BIS, XXII TER, XXII QUÁTER, XXII QUINQUIES Y XXII SEXIES AL ARTÍCULO 94; LAS FRACCIONES XV BIS CON LOS INCISOS A) Y B), XV TER, XV QUÁTER, XV QUINQUIES, XV SEXIES, XV SEPTIES, XV OCTIES Y XV NONIES DEL ARTÍCULO 95; SE AGREGAN LOS INCISOS A) Y B) DEL ARTÍCULO 103. SE DEROGA EL INCISO C) DE LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 50; LAS FRACCIONES VII Y IX DEL ARTÍCULO 59; SE DEROGAN LAS FRACCIONES III Y X DEL ARTÍCULO 60; EL ARTÍCULO 65; EL ARTÍCULO 68; EL INCISO N) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 83; EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 84; LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 86; LAS FRACCIONES III, V Y VI, ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 98; LA FRACCIÓN II Y DOS PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 102, LOS PÁRRAFOS 2, 3, 4 Y 5 DEL ARTÍCULO 107; EL ARTÍCULO 108; EL

ARTÍCULO 109. TODOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

"**TRANSITORIOS**

"**PRIMERO.** Remítase a la persona titular de la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"**SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

"**TERCERO.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente Decreto.

"**CUARTO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto y dentro de un marco de derechos humanos, el Consejo General contará con un plazo de 91 días naturales para adecuar su estructura orgánica y funcional, sujetándose a los principios constitucionales de racionalidad, austeridad, economía, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público, previendo un modelo de organización compacto que garantice el debido ejercicio y la probidad en la función pública.

"**QUINTO.** Las comisiones actuales permanecerán vigentes hasta en tanto sean constituidas las nuevas.

"La integración de las nuevas comisiones se llevará a cabo dentro del plazo establecido en el artículo Cuarto Transitorio de este Decreto, las cuales, por única ocasión, se determinarán mediante acuerdo del Consejo General, sin importar la composición actual de las mismas."

4. **SEGUNDO.—Antecedentes.** En la demanda señaló únicamente como hechos los siguientes:

i. En sesión ordinaria del Congreso de la Ciudad de México, celebrada el diecisiete de febrero del dos mil veintidós, el Diputado Carlos Hernández Mirón del Grupo Parlamentario del Partido Morena presentó una iniciativa con proyecto

de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

ii. El mismo día, mediante el oficio MDSPOPA/CSP/056/2022, signado por la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, la Comisión de Asuntos Político Electorales recibió la iniciativa referida, para efecto de emitir el dictamen correspondiente.

iii. La Comisión de Asuntos Políticos Electorales dio cuenta que cumplió con el principio de máxima publicidad al considerar el plazo de no menor a diez días hábiles que establece el artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, para que las y los ciudadanos propusieran modificaciones a las iniciativas, materia del citado dictamen.

iv. La comisión dictaminadora del Congreso de la Ciudad de México solicitó prórroga para dictaminar el proyecto de reforma, la cual fue concedida por el pleno del Congreso en sesión ordinaria el día siete de abril de dos mil veintidós.

v. A través del oficio IECM/PCG/231/2022 de nueve de mayo de dos mil veintidós, dirigido al Presidente de la Comisión de Asuntos Político Electorales del Congreso de la Ciudad de México, la Consejera Presidenta del IECM, Maestra Patricia Avendaño Durán, solicitó una mesa de trabajo con las y los integrantes de la comisión dictaminadora, con la finalidad de analizar en conjunto la propuesta de reforma multirreferida. En consecuencia, el día trece de mayo de dos mil veintidós, se celebró una mesa de trabajo con las y los diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Político-Electorales y con las y los consejeros electorales del IECM.

vi. El veinte de mayo de dos mil veintidós, en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Asuntos Político-Electorales del Congreso de la Ciudad de México, con cinco votos a favor se aprobó el proyecto de la iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

vii. Cabe mencionar que fueron glosados los votos particulares de los diputados Diego Orlando Garrido López y Diego Rubio Torres en el sentido de desechar al proyecto analizado.

viii. En la sesión de veintiséis de mayo de dos mil veintidós, el Congreso de la Ciudad de México, con treinta y siete votos a favor, aprobó en sentido positivo con modificaciones, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, presentada por el diputado Carlos Hernández Mirón.

ix. El dos de junio de dos mil veintidós, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México el decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

5. **TERCERO.—Conceptos de invalidez.** El Instituto actor, en síntesis, arguyó los siguientes conceptos de invalidez:

"**PRIMERO.** Con el "DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO" publicado el 2 de junio de 2022 en la Gaceta oficial de la Ciudad de México, se violentan los artículos 1o.; 41, párrafo tercero, Base V, apartado C; 49 y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal. Esto porque las autoridades responsables con su actuar vulneran el principio de división de poderes al exceder el ejercicio de las competencias conferidas en el ámbito constitucional e incidir directamente en el principio de autonomía que protege a los órganos constitucionalmente autónomos, en específico respecto al funcionamiento e independencia de los órganos electorales.

"El decreto impugnado al eliminar formal y materialmente la existencia de cinco unidades técnicas del Instituto local, las comisiones que de ellas derivan; así como, al suprimir del Código local la atribución de la autoridad electoral para crear las unidades técnicas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, violenta, en principio, la autonomía de gestión, técnica, orgánica administrativa y de funcionamiento del órgano electoral.

"Máxime que esta vulneración trasciende a la facultad del órgano electoral de autogobernarse con la posibilidad de diseñar su estructura orgánica funcional en atención a las necesidades propias de la función electoral y las obligaciones constitucionales que lo rigen, considerando entre ellas la obligación de proteger, garantizar y maximizar los derechos político-electorales de la ciu-

dadanía a la luz de los derechos humanos reconocidos en la constitución federal y los tratados internacionales. De ahí que se solicite la invalidez del decreto combatido.

"**Principio de división de poderes y organismos constitucionales autónomos.**

"La Constitución Federal articula al poder público a través de diversos principios, como el democrático, el representativo, el federal o el de división de poderes. Este último, se encuentra previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal, el cual establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial; como garantía de dicho principio se establece una prohibición: 'no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación'

"Como se puede apreciar, el fin de este principio es limitar el poder, mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, mediante una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común.

"Lo anterior, ha sido un pronunciamiento constante de esa SCJN, tan solo cabe recordar que el Tribunal Pleno en la tesis P./J. 52/2002, de rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' concluyó, que la norma constitucional 'exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos, tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente a, consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.'

"En este sentido, se debe mencionar que nuestra Constitución no suscribe una teoría material del principio de división de poderes, pues de aceptarse esto, se sostendría que el poder público reside exclusivamente en tres poderes, quienes autónomamente y con exclusión de los demás, ejerzan cada una de las funciones jurídicas –la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva–.

"'[s]ino que a la vez que se consagro ese principio [de reparto material de funciones], al fijar las atribuciones de los tres poderes se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la, potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno en nuestro sistema constitucional.'

"Aunado a lo anterior, la SCJN ha reconocido que el principio de división de poderes es una regla evolutiva, con un contenido flexible, que debe adaptarse a cada momento histórico, para proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.

"Es importante precisar, que ese máximo tribunal también ha referido que, como mecanismo de evaluación para analizar la actuación de un poder u órgano, con relación a la prohibición de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, y se respete el principio de división funcional de competencia, se han admitido tres grados de interferencia: la intromisión, la dependencia y la subordinación.

"La **intromisión,** es el grado más leve de violación del principio de división funcional de competencias, que se actualiza cuando uno de los poderes u órganos se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

"La **dependencia** conforma el siguiente nivel, pues implica que un poder u órgano impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

"Finalmente, la **subordinación** es el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder u órgano no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que,

mientras en esta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

"Ahora bien, con el paso del tiempo y la transformación de la sociedad y del Estado, se evidenció la necesidad de establecer otros controles al poder del Estado. Para ello, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Constituyente Introdujo órganos constitucionales autónomos, los cuales son entes jurídicos de derecho público, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales del poder, cuya misión principal radica en atender necesidades torales, tanto del Estado como de la sociedad en general.

"Respecto a los órganos autónomos, la SCJN, al resolver las controversias constitucionales **32/2005 y 31/2006,** señaló que surgieron con motivo de una nueva concepción del poder, con el fin de controlarlo, haciendo que evolucionara la teoría tradicional de la división de poderes. De esta forma, aun cuando el principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial no perdió su esencia, ahora se **debe considerar como una distribución de funciones o de competencias,** para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

"Asimismo, su creación se justificó porque había una necesidad de establecer órganos encargados de garantizar la defensa de los derechos fundamentales y de controlar la constitucionalidad de los actos realizados por los Poderes del Estado, ya que estos últimos habían recibido una excesiva influencia de intereses (económicos, religiosos, de partido, entre otros) que ponía en tela de juicio su imparcialidad al realizar ciertas funciones. Por ello, se llevaron a cabo reformas constitucionales, para establecer órganos autónomos que ejercieran funciones del Estado de manera imparcial y con base en criterios técnicos; para lo cual se les dotó de garantías para actuar con independencia y con una estructura orgánica propia, desvinculada del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial.

"En la misma resolución se establecieron cuáles son sus características esenciales, quedando de la siguiente forma:

"Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

"Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

"Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera,

"Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

"Y por último, quedó reconocido que los órganos constitucionales autónomos no sólo se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también pueden figurar en las constituciones de las entidades federativas cuando: 1) 'éstos estén contemplados y autorizados por la Constitución Federal'; o 2) cuando los propios estados consideren que es indispensable configurarlos en sus constituciones, en ejercicio de la libertad soberana de la que gozan en su régimen interior, siempre y cuando no contravengan las disposiciones del Pacto Federal.

"Bajo este contexto, la SCJN ha señalado que los organismos constitucionales autónomos han surgido como consecuencia de un modelo innovador de ingeniería constitucional, que buscan atender eficazmente un estado de cosas a modificar. Se trata de una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, que se encuentra orientada por la necesidad de ejercer una función que, por su especialización e importancia social, requiere autonomía técnica, operativa, política de otros Poderes.

"Al respecto, se debe tener presente que ese diseño de ingeniería constitucional, permite que a los órganos constitucionales autónomos, se les entienda aislados de los órganos democráticamente elegidos, así como de los sujetos regulados; en otras palabras, la racionalidad del diseño constitucional descansa en la tutela de esas precondiciones que permiten el posicionamiento contra mayoritario de dichos órganos dentro del principio de división de poderes.

"'La justificación constitucional de este diseño se basa en la legitimidad técnica y en los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos para lograr una regulación técnica sobre determinados aspectos de la realidad que la Constitución busca remover del ámbito de la oportunidad política.'

"En virtud de su naturaleza constitucional autónoma, este tipo de órganos no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero no por ello pueden quedar indefensos ante cualquier probabilidad de invasión en su esfera de competencias.

"Órganos electorales y autonomía constitucional.

"Es en el contexto señalado en los párrafos precedentes en donde el IECM obtiene su calidad de organismo constitucional autónomo, cuya creación esta ordenada por la Constitución Federal. Se trata de un órgano especializado e imparcial, de carácter permanente; autoridad administrativa en materia electoral en la Ciudad de México, profesional en su desempeño, que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y ejerce las funciones que prevé la legislación aplicable, así como todas aquellas no reservadas al Instituto Nacional Electoral, esto de acuerdo con los artículos que a continuación se estudian:

"El artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A y C, de la Constitución Federal establece, que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), los cuales gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

"Disposición constitucional que es armónica con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, pues el constituyente al establecer la forma en que se organiza el Estado, en congruencia con la división de los poderes públicos consideró necesario garantizar la autonomía de los órganos electorales –administrativos y jurisdiccionales– en su funcionamiento, así como en la independencia en sus decisiones, protección que, además, debe subsistir en las leyes generales, así como, en las constituciones y leyes de los Estados.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los principios de autonomía e independencia de los órganos electorales ha señalado que las autoridades a cargo de la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus

decisiones, pues en ambos casos la finalidad es que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, dada la alta función que les fue encomendada, emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable.

"El numeral 122 establece, que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. También señala que Constitución y las leyes de la Ciudad de México **deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116, en específico la relativa a la garantía de los principios de autonomía e independencia en las decisiones de los órganos electorales autónomos.**

"Por su parte, el artículo 98, numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) dotan al IECM de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución General, la LGIPE, la Constitución Local y las leyes locales.

"El artículo 46, apartado A, inciso e) y apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante Constitución Local), considera como órgano autónomo, entre otros, al IECM y le reconoce el carácter de organismo especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica y de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna, de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes y el artículo 50 del mismo ordenamiento, asigna las funciones que corresponden a este órgano comicial.

"Como se ha mencionado, el IECM goza de autonomía en el marco constitucional federal y local; aunado a que se ha reconocido que las autoridades electorales participan de los mismos principios que los órganos jurisdiccionales en la materia, dada la función que les fue encomendada y los principios que rigen ambas función, criterio que también sostuvo el Tribunal en Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 138/2007.

"Ahora bien, sí ese Máximo Tribunal ha determinado la semejanza en la autonomía entre los poderes judiciales y los órganos electorales; entonces cabe mencionar que los alcances de esa autonomía comprenden su funcionamiento

y la independencia en decisiones, lo que incluye la autonomía de gestión y su capacidad organizativa.

"Conforme a lo anterior, la SCJN ha establecido que los principios de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

"Asimismo, la SCJN ha referido, que 'los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales ...'

"Estos órganos cuentan con autonomía de gestión, la cual supone un ámbito de libertad, conferido a una institución para que pueda ejecutar, por un lado, sobre su funcionamiento, lo que implica la capacidad para determinar la organización de su estructura interna, por ende, una estructura a la luz de la distribución de las funciones establecidas en el ámbito constitucional y, por otro lado, su presupuesto en aquello que le permita cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan.

"Esta vertiente del principio de la autonomía se trata, entre otros, de la capacidad de definir, en concordancia con su función organizativa, el tamaño de su estructura burocrática; para decidir la adquisición de bienes y servicios, y en general, para disponer con plena libertad la ejecución del presupuesto asignado de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 de nuestra Constitución y los de generali-

dad, sustentabilidad, honradez, proporcionalidad, equidad, efectividad, austeridad, certidumbre, transparencia y rendición de cuentas, previstos en el artículo 21 apartado 'A', numeral 4 de la Constitución Local, así como a la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México; dicho de otra forma, la autonomía implica conferir al órgano electoral suficientes atribuciones para que pueda garantizar el cumplimiento de los objetivos constitucionales, administrativos o económicos a través de los medios idóneos, eficaces y especializados por lo que la capacidad de determinar su estructura interna trasciende directamente al reconocimiento pleno del principio de autonomía. estructura que quedará condicionada solamente a la suficiencia presupuestal.

"En ese sentido, la autonomía de la que goza el IECM conlleva la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (actuando como autoridad electoral) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).

"Aunado a lo anterior, Filiberto Ugalde Calderón manifiesta que, respecto a los Organismos Públicos Locales Electorales, la autonomía se manifiesta en términos de la siguiente tipología:

"Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia especifica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.

"Orgánica administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder u entidad. Se trata de independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a subordinación. Establecen parámetros de organización interna.

"Financiera-presupuestaria: gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos que les sean asignados

para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. Es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer el presupuesto.

"Normativa: Consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

"De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad para realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra la autonomía técnica como a la orgánica, financiera presupuestal y normativa.

"Plena: que implica una autonomía total, es decir, una autentica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

"En este contexto, con la reforma, adición y derogación de diversos artículos del Código en vigor a partir de la publicación del 'DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO' el 2 de junio de 2022 en la Gaceta oficial de la Ciudad de México y con especial referencia a la derogación del párrafo segundo del artículo 98, con la cual se suprime la facultad del IECM de crear Unidades Técnicas para el adecuado funcionamiento y logro de sus fines, el Congreso local invade las facultades constitucionales de mi representado al violentar innegablemente el principio de autonomía, en su vertiente de autonomía de gestión, técnica, orgánica administrativa y de funcionamiento pues si bien, conforme al artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes que garanticen la autonomía e independencia de los OPLES, también lo es que esas facultades no son irrestrictas o absolutas, sino que su ejercicio debe ser razonable y respetar los mandatos constitucionales y derechos humanos que establece la Constitución Federal, así lo ha establecido la SCJN, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014: ...

"Por tanto, si el Congreso de la Ciudad de México, lleva a cabo una modificación a la normativa con la finalidad de realizar una reestructura orgánica y

funcional sustantiva al IECM, con el objeto de disminuirla, en atención a la optimización de su gasto (eliminación de cinco unidades técnicas y las Comisiones de Vinculación con Órganos Externos, de Fiscalización y de Igualdad de Género y Derechos Humanos) en la que, además, se afecta la libertad de auto organización del Instituto al eliminar la posibilidad de constituir nuevas Unidades Técnicas acordes y/o necesarias para su funcionamiento, esto, significa que se afecta de forma relevante la toma de decisiones autónomas al interior del IECM y lo somete a la voluntad del poder legislativo. con lo que se causa una afectación directa a división de poderes, mediante un aspecto sumamente grave como es la subordinación.

"En efecto, el Decreto que se combate vulnera la autonomía del IECM, ya que impide que, como autoridad administrativa electoral, con la finalidad de cumplir a cabalidad con sus atribuciones encomendadas, tome sus propias determinaciones respecto a su estructura orgánica.

"En este sentido, no se debe pasar por alto que, como órgano especializado en el ámbito administrativo electoral en la Ciudad de México, es quien tiene los conocimientos técnicos y jurídicos suficientes para establecer dicha estructura, desde luego, considerando los límites constituciones y legales.

"Lo anterior, no es una interpretación subjetiva, sino que ello se puede desprender de la literalidad de la exposición de motivos del 'Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México' presentada por el Diputado carios Hernández Mirón, integrante de la segunda Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, a saber: ...

"En síntesis, la propuesta implica la disminución de la estructura electoral y la redistribudón de competencias y funciones. Que optimicen el gasto y eficiente las tareas del órgano electoral y con ello lograr la austeridad electoral; por lo que resulta necesario realizar modificaciones a la estructura orgánica para reorganizar y fortalecer su funcionalidad principal con el propósito de hacer menos oneroso y más eficiente el funcionamiento del Instituto

"**El resaltado es propio**

"Aún más grave es el contenido del Dictamen que presentó la Comisión de Asuntos Político-Electorales sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en el que, el argumento toral es 'reducir la estructura orgánica, con el objeto de reducir la carga presupuestal' como se puede leer en los considerandos que para mayor comprensión se transcriben: ...

"Como se aprecia, las razones por las que se pretende justificar el texto legal que se impugna, trascienden únicamente a un ámbito presupuestal, que dicho sea de paso, no demuestra el supuesto ahorro económico que traería como resultado a las finanzas públicas de la Ciudad de México; y tampoco se lee en ninguna parte de la exposición de motivos, el dictamen o en la discusión del Congreso, que la reforma atienda a una finalidad especifica, tal como y no así a la necesidad de mejorar la funcionalidad orgánica y especializada del Instituto. desde una perspectiva progresista y bajo los máximos estándares en Derechos Humanos, por tanto, no se advierte ninguna razón que justifique la Intromisión en la autonomía orgánica del IECM.

"Con la reforma aludida se pretende reconfigurar un organismo electoral amparado a la luz del principio de austeridad, únicamente porque, a consideración del órgano legislativo, el presupuesto de egresos solicitado por el IECM ha ido creciendo año con año, a pesar de que las cifras que se tomaron en cuenta para esta afirmación, consideran el monto solicitado al Congreso y no así, lo efectivamente ministrado al Instituto; dicho de otra manera, el objetivo de la reforma es disminuir la estructura organizacional, para lograr un supuesto ahorro anual de$ 52,436,027.5 (cincuenta y dos millones, cuatrocientos treinta y seis mil veintisiete pesos 05/100 M.N.).

"Lo anterior, se traduce en una franca intromisión directa a las facultades constitucionales del IECM, pues el Congreso Local lesiona la independencia de este órgano electoral y transgrede el principio de autonomía, en su vertiente de gestión técnica, orgánica administrativa y en su funcionamiento interno, porque a través de la normativa modificada, dispone la forma en que el IECM debe gastar los recursos presupuestales que le son entregados, a través de la prohibición y limitación de la estructura orgánica, sin considerar que la autonomía que reviste al IECM tiene el carácter de principio fundamental de independencia,

con relación a los Poderes que conforman el gobierno de la República Mexicana, siendo evidente que la reestructuración ordenada, parte de la base de limitar el uso de los recursos que en el 2022, le fueron asignados al IECM y los que de manera subsecuente se le entregarán. Al respecto, resulta aplicable la tesis XCIV/2002 que enseguida se transcribe: ...

"Ahora bien, la afectación que han realizado las autoridades responsables, llegó hasta el punto de hacer nugatoria la autonomía del IECM, es especial respecto de la facultad que tiene el IECM para autogobernarse, pues organiza su estructura. vulnerando el artículo 83, fracciones VII y VIII del Código y sin mayor justificación, limita su facultad normativa al derogar el último párrafo del artículo 98 del referido Código, impidiendo la posibilidad de crear Unidades Técnicas, que como su nombre lo indica, realizan actividades que consisten en gestionar, desde su ámbito de especialización, las actividades previstas en el ámbito constitucional y legal, las cuales se materializan en el programa operativo, tendentes a coadyuvar en la realización de las actividades sustanciales de este Instituto, con lo que se afecta la autonomía e independencia del mismo.

"Lo anterior es así, ya que la facultad normativa deviene de la autonomía y como *conditio sine qua non* de ella, se encuentra la facultad de autorregulación (darse las normas que presidirán la vida interna y la regulación institucional) desde luego, esto no extrae al IECM del orden jurídico local o nacional; pero, le permite actuar con amplitud regulatoria dentro de éste y contener las injerencias externas que pretendan invadir el espacio de lo que pudiera caracterizarse como vida interna.

"La reestructuración que la reforma establece, implica que el Congreso de la Ciudad de México se subrogó en la autonomía, en el funcionamiento y en la capacidad para determinar la organización interna del IECM, pues como se ha referido, dicha reforma incide en su organización y funcionamiento, ya que instruye la distribución de facultades al interior de las áreas operativas del Instituto, desde la perspectiva de control de un órgano legislativo sobre uno autónomo, ya que la reforma elimina cinco Unidades Técnicas formal y materialmente y las Comisiones de Vinculación con Órganos Externos, de Fiscalización y de Igualdad de Género y Derechos Humanos; es decir, se pretende reducir y, por ende, implícitamente determinar el número de servidores públicos que deberán conformar la burocracia del órgano autónomo; y da por hecho que la reasigna-

ción de las funciones especializadas a otras áreas que no cuentan con el personal especializado, se hará sin afectar el desempeño y resultado en las atribuciones constitucionales y legales que cumplían las áreas que se eliminaron.

"Esto, evidentemente afecta el funcionamiento del organismo electoral (autonomía en su funcionamiento) ya que, además de sobrecargar el desempeño de las áreas que no se eliminaron, se les reasignaron tareas que eran realizadas por personal con perfiles especializados y años de experiencia. Lo que es contrario a lo establecido en el artículo 116 fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, el cual señala que para garantizar la autonomía de las autoridades administrativas locales y jurisdiccionales en la materia electoral, se debe evitar cualquier acto que atente contra su integración y funcionamiento, o que pretenda subordinarlos.

"Hasta antes de la reforma que ahora se impugna, el IECM tenía la capacidad de lograr el cometido que la Constitución Federal y la normatividad local le facultan. La estructura orgánica con la que cuenta y la especialización de las personas funcionarias que hasta hoy la componen, generan una distribución laboral adecuada para el cumplimiento de las funciones encomendadas.

"Trasladar las funciones de cinco Unidades Técnicas a cuatro Órganos Ejecutivos, lo único que provocará, será una sobrecarga de trabajo y una pérdida en la especialización de las atribuciones que se ejercen.

"La sobre carga de trabajo operará en automático, puesto que la reforma, solo prevé una absorción de funciones y recorte del personal de las áreas absorbidas, lo cual implica una violación directa a los artículos 37, párrafo primero y 38 del Código al inmiscuirse en facultades que no le corresponden.

"En el supuesto caso de que este órgano jurisdiccional determine que esta reforma no vulnera la autonomía, además de sentar el precedente peligroso de que con reformas legales se puede vulnerar la autonomía de los OPLES, la sobrecarga laboral, cuantitativa y cualitativa, que se generará en personas servidoras públicas no capacitadas para esas nuevas funciones especializadas, será la siguiente:

"**Carga laboral cuantitativa.**

"De las 29 personas que se contabilizan en las plazas de la estructura actual en la Dirección de Asociaciones Políticas (DEAP), 28 personas son las que ejecutan las funciones operativas de la Dirección. Por lo tanto, las 28 personas que actualmente trabajan en la DEAP tendrían que realizar las atribuciones que actualmente realizan 12 personas en la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF).

"Actualmente la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía (DEECyCC) se integra con 36 personas, de las cuales, 35 personas realizan funciones operativas, mientras que la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos se conforma con 15 personas que realizan funciones operativas, es decir, la Unidad de Género realiza funciones especializadas con casi la mitad de las personas que actualmente están en la DEECyCC.

"La Secretaría Administrativa tiene en su estructura a 77 personas, de las cuales sólo 52 realizan funciones operativas, mientras que el Centro de Formación y Desarrollo cuenta con 22 personas para realizar sus funciones de capacitación. Con la reestructura, la Secretaría Administrativa además de gestionar los recursos del Instituto, incluyendo el pago de nómina, tendría que realizar tareas de capacitación sin contar con el personal especializado para su desarrollo, diseño y supervisión.

"La Secretaría Ejecutiva asumirá las atribuciones de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos y la Unidad Técnica de Archivo Logística y Atención a los Órganos Desconcentrados. Si se compara con la estructura de la Unidad Técnica de Vinculación y la de Organismos Externos (UTVOE) y la Unidad de Archlvo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados (UTALAOD). Las 35 personas que actualmente laboran en funciones operativas dentro de la Secretaría Ejecutiva tendrían que seguir atendiendo las obligaciones que actualmente tienen, y además realizar las actividades de las 47 personas que actualmente están adscritas a UTVOE y UTALAOD.

"**Carga laboral cualitativa.**

"Total de atribuciones que absorberá la Dirección Ejecutiva de Género Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana en el Código reformado: 28 (veintiocho).

"Total de atribuciones que absorberá la Secretaría Administrativa en el Código reformado: 28 (veintiocho).

"Total de atribuciones que absorberá la Secretaría Ejecutiva en el Código reformado: 23 (veintitrés).

"Total de atribuciones que tendría la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y

"Fiscalización en el Código reformado: 24 (veinticuatro).

"Todo lo anterior, implica una vulneración a la autonomía de funcionamiento del IECM, al sobrecargar de funciones a menos personal, lo cual es una violación directa a los artículos 14, 16, 41, 116 y 122 de la CPEM, y por ello debe invalidarse la reforma.

"La SCJN ha expresado, que cada órgano constitucional autónomo tiene una esfera competencial propia, que es oponible al resto de los poderes, y que puede utilizar al máximo para realizar sus fines. Las facultades y atribuciones constitucionales y normativas del IECM, lo obligan a rechazar todo acto que cuestione su autonomía e independencia o, en su caso, que dañe gravemente su funcionalidad y operatividad, como en el caso específico lo es el decreto que reforma disposiciones múltiples del Código.

"La legislatura local, al eliminar la facultad del Consejo General del IECM para crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines de la institución, interfiere en asuntos que corresponde dilucidar con autonomía técnica y de gestión, orgánica y normativa al IECM.

"La eliminación de esa atribución no tiene relación alguna con la austeridad alegada en la exposición de motivos (contenida en el dictamen que dio origen a la iniciativa ahora impugnada), ni mucho menos existe razonamiento objetivo alguno por el cual se demuestre que eliminar dicha facultad, generará eficiencia y modernización de la estructura organizativa y funcional del IECM.

"La actual reforma, es un vicio de inconstitucionalidad dentro del marco normativo bajo el cual el IECM está obligado a hacer cumplir la ley. La elimina-

ción de su independencia autoorganizativa implica una decisión arbitraria y subjetiva del poder legislativo y constituye un antecedente peligroso para vulnerar, a través de una reforma legal, su autonomía de funcionamiento.

"Con esta reforma se puede poner en riesgo el cumplimiento de las funciones y atribuciones de del IECM, pues no podrán crearse áreas especializadas que atiendan nuevas demandas o nuevas atribuciones que por ley, por delegación del Instituto Nacional Electoral o por resoluciones jurisdiccionales se le encomienden, con lo cual, tal como se adujo con antelación, esta reforma crea normas de imposible aplicación al hacer nugatorias las facultades establecidas en los artículos 37, párrafo primero, 38, 50, fracción U y 83, fracción VII del Códlgo25, para:

"Modificar su estructura conforme a sus necesidades, suficiencia presupuestal y por atribuciones de delegación que otorgue el INE; y

"Para elaborar, al año siguiente de la elección con apoyo de especialistas, los estudios respecto a la eficiencia y modernización de la estructura organizativa y funcional del IECM.

"Dicha interferencia a la autonomía de funcionamiento queda de manifiesto porque:

"La actual estructura del IECM se organizó, conformó y ajustó desde el 7 de junio 201726, con base en los principios de racionalidad, austeridad y eficacia previstos para el ejercicio del gasto público y a un modelo de conformación compacta, brindando desde esa fecha eficacia en el ejercicio de la función estatal encomendada, por tanto, esta reforma es injustificada.

"En el caso concreto, el poder legislativo de la Ciudad de México fue quien conformó la actual estructura del IECM. La composición orgánica del IECM no fue una decisión arbitraria de este organismo electoral; ésta se efectuó conforme a lo que establecían los artículos 37, 83, 84, 87, 89, 93, 98, 102 y 110 del CIPE vigentes hasta antes de la reforma.

"Esa estructura se sujetó a los principios de racionalidad, austeridad y eficacia previstos para el ejercicio del gasto público, previendo un modelo de

organización compacto, tal y como se dio a conocer oportunamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal2,(7) con lo cual, existe la presunción legal de que la estructura orgánica vigente hasta antes de la reforma que ahora se impugna, brinda una mayor eficacia en el cumplimiento de la funciones encomendadas el IECM, tal y como se prevé en el artículo DÉCIMO TERCERO transitorio del Decreto por el cual se expidió el Código.

"Con la reforma de 2014, el constituyente local sentó las bases bajo las cuáles el IECM debía conformarse en su estructura orgánica y las únicas causales bajo las cuales puede modificarse autónomamente.

"La Constitución local expedida el 5 de febrero de 2017, establece en el artículo décimo transitorio:

"**DÉCIMO.** De conformidad con lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para legislar en materia electoral. Dichas normas serán aplicables al proceso electoral 2017-2018 y deberán estar publicadas a más tardar noventa días naturales antes del inicio de dicho proceso.

"A partir de esa estructura orgánica, en el Transitorio Décimo Tercero, se otorgó un plazo de 60 días naturales al IECM para adecuar y aprobar toda su estructura orgánica y funcional.

"Las únicas causales bajo las cuales puede modificarse la actual estructura orgánica y los órganos competentes se establece en los artículos 37, párrafo primero, 38; 50, fracción LI; 83, fracción VII del Código y el derogado último párrafo del artículo 98 de este último ordenamiento y son:

"Por necesidades en el ejercicio de las funciones del propio IECM;

"Por disponibilidad presupuestal; y,

"Por atribuciones de delegación que otorgue el Instituto Nacional Electoral.

"Por otro lado, la facultad de autorganización corresponde única y exclusivamente al IECM. Si bien el Poder Legislativo tiene facultad para modificar la ley electoral, esta no es plena cuando su finalidad es atentar contra la autonomía de un órgano autónomo para quitarle atribuciones autorganizativas o modificar su estructura en su perjuicio o en contra del cumplimiento de sus fines.

"Mientras no exista, a una modificación a la naturaleza jurídica de un organismo constitucional autónomo, la estructura orgánica que legalmente fue aprobada en el momento de su creación, sólo podrá ser modificada por el órgano facultado para ello y por las causales legalmente establecidas.

"Aun cuando este órgano jurisdiccional llegara a considerar que el poder legislativo está facultado para interferir, a través de una reforma legal, en la estructura orgánica de un órgano constitucional autónomo, eso no le exime de ajustarse a las causales por las cuales se puede modificar la estructura orgánica del IECM y que son las establecidas en los artículos 37, párrafo primero, 38, 50, fracción LI y 83 fracciones VII y VIII del Código, pues no apegarse a esas hipótesis implica una subordinación.

"En el caso concreto, la modificación de la estructura del IECM por parte del poder legislativo, al no tratarse de una necesidad en el ejercicio de las funciones del propio IECM; ni por disponibilidad presupuestal y mucho menos por atribuciones de delegación que otorgue el Instituto Nacional Electoral; la misma está indebidamente fundada y motivada.

"**Violación al principio de autonomía en dos vertientes.**

"La jurisprudencia P./J. 144/2005, ha dejado en claro que los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de la ciudadanía de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

"Dicha autonomía, como garantía institucional necesaria para alcanzar los fines para los que fue creado el IECM y para permitir el ejercicio de los derechos humanos de carácter político y electoral, en atención a la especialización e importancia social de sus tareas, se afirma, fue vulnerada cuando menos, en dos vertientes con el acto que hoy se impugna:

"La primera de ellas, con la subordinación a que se ve obligado el IECM en relación con el Congreso local, quien decidió eliminar cinco unidades técnicas y las Comisiones de Vinculación con Órganos Externos, de Fiscalización y de Igualdad de Género y Derechos Humanos, y en consecuencia, pretender la reducción la plantilla de servidores públicos que las integran (105 plazas), afectando con ello la autonomía de gestión, técnica, orgánica administrativa y de funcionamiento, vulnerando lo dispuesto en el artículo 83, fracciones VII y VIII del Código, al mermar la facultad que tiene el IECM de realizar un estudio respecto la eficiencia y modernización de la estructura organizativa y funcional, con el objetivo de influir en la determinación del presupuesto del IECM.

"La segunda, relacionada con subordinación total en la independencia funcional, pues limita la estructura organizacional, al impedir la creación de las Unidades Técnicas para cumplir las atribuciones que le han sido encomendadas al IECM.

"Ahora bien, en todo caso, el legislativo debió tomar en consideración la opinión de este Instituto, ya que la Junta Administrativa tiene la facultad de elaborar los estudios respecto a la eficiencia y modernización de la estructura organizativa y funcional, de conformidad con las fracción VII y VIII del artículo 83 del Código, a fin de realizar los cambios que estimara pertinentes, conforme a las necesidades advertidas en los programas operativos anuales; y en segundo, porque dicho órgano es quien realiza el análisis de las áreas de oportunidad para la toma de decisiones, con el objetivo de mejorar la calidad de las tareas institucionales y de su personal, sin descuidar la optimización de recursos, realice las adecuaciones necesarias, sin que ello se traduzca en la obstrucción de las actividades que tiene encomendadas.

"Esta opinión debe ser una obligación cuando de intromisión entre órganos del Estado se trata. Incluso, en el ámbito de un Organismo Electoral Autónomo

y el Poder Legislativo, debe ser natural su interacción y opiniones permanentes, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 41 del Código, la participación de una diputada o diputado de cada Grupo Parlamentario como personas invitadas permanentes, tiene como fin la interacción de estos dos órganos del Estado:

"'Artículo 41. El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral. Sus decisiones se asumen de manera colegiada en sesión pública y por mayoría de votos.

"'El Consejo General se integrará por una persona Consejera que preside y seis personas Consejeras Electorales con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o local quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. La conformación del mismo deberá garantizar el principio de paridad de género.

"'Participarán también como personas invitadas permanentes a las sesiones del Consejo, sólo con derecho a voz una diputada o diputado de cada Grupo Parlamentario del Congreso de la Ciudad de México.' ...

"Esa participación permanente al seno del Consejo General, tiene como objetivo claro identificar las áreas de oportunidad que permitan modificar, adicionar o mejorar las normas electorales o los procedimientos para el ejercicio de la función electoral.

"El acercamiento institucional e interacción directa entre estos dos órganos del Estado, permite que el poder legislativo identifique conductas o actos susceptibles de atención legislativa, pero también, permite identificar si los procedimientos y estructura del órgano constitucional autónomo es eficaz.

"Esta participación permanente constituye el elemento idóneo para intercambiar opiniones y definir con visión y razón de Estado cualquier modificación o reforma a la estructura orgánica del IECM. Cualquier cambio estructural de un órgano constitucional autónomo, no puede quedar al arbitrio de uno solo de los poderes, sin que haya existido interacción previa, sobre todo, cuando existe una

actuación permanente del órgano legislativo al seno del máximo órgano de dirección del IECM (Consejo General).

"Permitir que, a través de una reforma legal, se modifique la estructura de un organismo constitucional autónomo, sin la debida planeación y diseño de ambos órganos del Estado, es la llave con la que un poder soberano vulnere la autonomía de funcionamiento de otro órgano del Estado, con el objetivo de minar el eficaz ejercicio de la función electoral y sobrecargar de funciones a un menor número de personas servidoras públicas, generando un detrimento de todos los derechos político-electorales y de participación ciudadana.

"Por el contrario, el órgano legislativo, además de no tomar en cuenta la opinión de expertos o las necesidades que pudo haberle allegado este Instituto o, incluso, la sociedad civil, instituciones académicas, etcétera, a través de un ejercicio democrático como sería un parlamento abierto.

"Tampoco se advierte que el órgano legislativo haya realizado algún análisis, o un estudio de constitucionalidad que le permitiese justificar y luego motivar, al menos con una argumentación ordinaria, la decisión de modificar la estructura orgánica del Instituto, mostrando que no se trastocaba con ello su autonomía constitucional.

"Lo anterior es así, puesto que la circunstancia de que a las áreas ejecutivas, que realizan actividades sustanciales tendentes a materializar la democracia en esta ciudad, se les hayan atribuido las funciones de las Unidades Técnicas que ahora se eliminan con la reforma, afecta la debida integración del órgano electoral local a la luz de los principios de la función electoral y la maximización de los derechos humanos de carácter político electoral de la ciudadanía, puesto que, además de sobrecargar las funciones de las áreas que reciben las nuevas atribuciones, se les está reasignando tareas que eran realizadas por personal con perfiles especializados y años de experiencia en cada una de las materias específicas que desarrollan las Unidades Técnicas; por lo que, la atención de tales asuntos podría a la postre, podría repercutir, directa o indirectamente, en las atribuciones constitucionales y legales del IECM, como por ejemplo la coordinación y supervisión de procesos de registro de las organizaciones de ciuda-

danos que pretenden constituirse como agrupaciones políticas o como partidos políticos, o el control y supervisión de los servidores públicos investido de fe pública que atienden hechos o acontecimientos durante las jornadas electorales o de participación ciudadana, las tareas relativas a la organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos locales. Otro ejemplo más claro de la anterior afirmación se puede observar en las atribuciones en materia de fiscalización que se le están reasignando a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas.

"En la exposición de motivos se señala que la fiscalización es una actividad que constitucionalmente tiene asignada el Instituto Nacional Electoral (INE), razón por la que el legislador estima innecesaria la estructura de la Unidad Técnica especializada que realiza esa función en este Instituto.

"En este punto destaca que, efectivamente el INE realiza la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales y con acreditación local respecto de los ingresos y gastos derivados de los recursos ordinarios y de campaña; pero no de las Asociaciones Políticas Locales, ni de las organizaciones y ciudadanas y ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos locales y postular candidatos sin partido, respecto del financiamiento que obtienen para realizar tal actividad. Así como, de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, respecto de los cuales es competente esta autoridad electoral local y con los que se atiende a la demanda ciudadana, para identificar el origen de los recursos, la posible intromisión de fuentes prohibidas, así como la prevalencia del financiamiento público predominante en el sistema político mexicano, que en caso de realizarse por un área no especializada podría, en afectar la equidad de las contiendas y la certeza sobre la procedencia de los recursos.

"El INE tampoco lleva a cabo los procesos de fiscalización relativo a la liquidación y, en su caso, disolución de los partidos y agrupaciones políticas locales en el caso de pérdida de registro, ni de las asociaciones civiles constituidas por las organizaciones ciudadanas que buscan el registro para ser partido político local, por aspirantes a una candidatura sin partido, de manera que esas son unas funciones torales de la citada Unidad Técnica.

"Tales actividades, sobre tocio en los casos de candidaturas sin partido y partidos políticos locales, transparentan el destino final de los recursos del financiamiento público y privado recibido, el destino final de los bienes remanentes que en su caso existan, y permite el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados contraídos como parte de su funcionamiento.

"Pero más allá de ello, el legislador no tomó en cuenta que, para las distintas actividades que realiza la Unidad Técnica mencionada, requiere de personal especializado en materia contable, lo que evidentemente no tiene lugar en un área como la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, en donde se exige que la especialización del personal que conforma dicha Dirección sea en el área de las ciencias sociales, tales como abogados o politólogos. Como podrá observarse, esas particularidades no fueron tomadas en cuenta por el órgano legislativo al momento de determinar la nueva estructura de este Instituto y ello, evidentemente genera un perjuicio a mi representado, ya que esta situación puede repercutir, directa o indirectamente, en las atribuciones constitucionales y legales del IECM, con la posibilidad de generarle responsabilidades por el cumplimiento cabal de las mismas; pero, sobre todo, produciendo la violación de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

"**Falta de fundamentación y motivación.**

"Para concluir este concepto de invalidez, se debe referir que esa Suprema Corte ha precisado que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal prevé el principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades del Estado solamente pueden actuar cuando la ley se los permita y en la forma y términos prescritos, de ahí que únicamente puedan ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regule sus actos y consecuencias; entonces para respetar la garantía de legalidad, los actos legislativos tienen que estar debidamente fundados y motivados.

"Respecto a este tema, el máximo órgano judicial ha sostenido que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, se cumplen de la siguiente manera:

"La fundamentación, con la existencia de una norma legal que otorga a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad, en la forma en la que dispone la ley.

"La motivación, con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique que la autoridad haya actuado en ese sentido y no en otro.

"Es ilustrativa al respecto, la siguiente jurisprudencia:

"'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. ...'

"Aunado a lo anterior, la motivación de los actos legislativos ha sido ya analizada por la SCJN en el sentido que recoge la siguiente jurisprudencia:

"'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. ...'

"Más recientemente se introdujo el concepto de "motivación reforzada" en diversos criterios del citado Alto Tribunal, cuyo primer pronunciamiento en este sentido, aparece a propósito de una controversia constitucional, relacionada con la creación de Municipios, de cuya resolución se extrajo el siguiente criterio:

"'"MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. ...'

"En un segundo momento, ese Pleno de la SCJN volvió a recurrir al citado concepto, para resolver una cuestión relacionada con la ratificación o reelección de funcionarios judiciales locales, en los siguientes términos:

"'RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ...'

"De acuerdo con lo anterior, en la controversia constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, el máximo Tribunal determinó que la motivación legislativa puede ser reforzada u ordinaria. La que interesa al asunto que se trata es la reforzada y al respecto, en el asunto mencionado, el máximo órgano jurisdiccional indicó lo siguiente:

"'Motivación reforzada: se trata de una exigencia del Tribunal Constitucional, dirigida a la emisión de ciertos actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante, desde el punto de vista constitucional. Precisamente, por el tipo de valor que queda en juego, es preciso que quien emita el acto o la norma, haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso.'

"Esta exigencia es desplegada por el Tribunal Constitucional, cuando detecta en el acto legislativo alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate, como en el caso específico. lo relativo a la autonomía del IECM.

"En estos casos se estima que el legislador debe realizar un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución local, establecen como requisitos necesarios para la emisión de una norma o la realización de un determinado acto.

"Este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir, que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

"En este sentido, para el máximo órgano jurisdiccional es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia, que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

"Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso implica que en esos temas, las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

"Por el contrario, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella, debiendo ser el escrutinio judicial más estricto, por cuanto al orden constitucional que así lo exige.

"Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.

"Los razonamientos antes señalados se encuentran contenidos en la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto es el siguiente:

"'MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. …'

"Sentado lo anterior, se considera que la determinación del Congreso de la Ciudad de México, respecto de la aprobación del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, debió reunir las características que la SCJN ha señalado para una motivación reforzada, en el sentido de justificar de manera sustantiva, expresa, objetiva y razonable, los motivos por los que decidió soslayar la autonomía del IECM, en su vertiente de gestión técnica, orgánica administrativa y en su funcionamiento interno, mediante la eliminación de áreas técnicas y especializadas, así como de las Comisiones de Vinculación con Órganos Externos, de Fiscalización y de Igualdad de Género y Derechos Humanos con el único fin de

recortar la estructura burocrática y limitar la capacidad organizativa y de autorregulación, eliminando la posibilidad de crear Unidades Técnicas, en el ejercicio de una redistribución de facultades normativas que, como se ha mencionado, nada tiene qué ver con la eficiencia o modernización de la estructura organizativa y funcional, como lo establece el artículo 83 fracción VII del Código.

"Lo anterior, toda vez que la reforma dispone una reestructura parcial, sin un análisis pormenorizado de las atribuciones y funciones del Instituto, así como del personal profesional necesario para hacerles frente.

"Ello es así, ya que si bien, en una primera instancia pudiera considerarse que el asunto que nos ocupa se constriñe a un aspecto de redistribución de facultades normativas, una ulterior revisión nos lleva a considerar, que lo que se encuentra en juego de manera directa es la subsistencia de un órgano constitucional autónomo encargado de garantizar la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana. Además de la implementación de las estrategias, programas, materiales y las acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción ciudadana para llevar a cabo la consecución de sus fines.

"En este sentido, la atención al principio de austeridad –el cual incluso lo dicta la Ley de austeridad local– no resulta suficiente frente al derecho político electoral en juego y que incide de forma directa en la función electoral, considerando que lo expuesto en el párrafo que antecede se materializa, entre otras cuestiones, con lo siguiente:

"La organización de elecciones integras.

"La planeación y ejecución de acciones vinculadas con el presupuesto participativo.

"Las actividades propias de la fiscalización local.

"La garantía de ejercicio del derecho político electoral de votar en sus vertientes activa y pasiva de la ciudadanía migrante –chilanga– grupos vulnerables,

como mujeres en situación de violencia, pueblos y barrios indígenas, personas de la comunidad LGBT+, personas afrodescendientes.

"Como se ha referido, ninguno de los requisitos que la SCJN estableció para la existencia de una motivación reforzada se cumplen en el caso concreto.

"Los objetivos y descripción de la iniciativa señalan que la reforma tiene por objeto: optimizar competencias, aminorar los costos de la democracia y hao r un gasto eficiente.

"En el asunto que se trata no se optimizan competencias, por el contrario, desaparecer cinco Unidades Técnicas y trasladar sus funciones a cuatro órganos ejecutivos y eliminar la facultad de crear Unidades Técnicas, es una intromisión (subordinación) a la autonomía e independencia en el ejercicio de la función estatal electoral.

"En lo que respecta a los costos de la democracia y gasto eficiente, el Congreso parte de antecedentes fácticos o circunstancias de hechos falsos o, al menos, alejadas de la realidad.

"Tal como se adujo, el análisis presupuestal de la exposición de motivos del Dictamen solo se basa en los presupuestos solicitados por el IECM y no los que fueron aprobados y ejercidos por la institución.

"Para 2021, el Consejo General del IECM, aprobó solicitar un presupuesto de $1,955,020,834.00 (mil novecientos cincuenta y cinco millones veinte mil ochocientos treinta y cuatro pesos 00/100 M.N.), sin embargo, el Congreso lo redujo drásticamente como quedó expuesto con anterioridad.

"Por tanto, el razonamiento de incremento presupuestal anual que hizo el Congreso de la ciudad al presupuesto solicitado no puede considerarse como un argumento ajuste razonable, objetivo y legal, al estar alejado de la realidad.

"Otro hecho fáctico alejado de la realidad es el análisis de costo per cápita de la democracia de la Ciudad de México, sin contemplar a los 32 OPLES y sin considerar que el IECM tiene 33 Direcciones Distritales con operación permanente.

Pero, además, hace su cálculo con base en el total de habitantes de solo siete entidades federativas, cuando lo correcto era, tomar como base de cálculo la lista nominal de las 32 entidades federativas y con ello, se podría haber percatado que no es el más caro del país.

"De haberse hecho ese ejercicio así, el Congreso de la Ciudad de México se hubiera percatado de que este OPLE no es el más caro, pues su presupuesto está sólo 14% por encima del presupuesto promedio de los OPLES del país ($136 por ciudadano), pues de un ejercicio de las 32 entidades, el costo per cápita menor lo tiene Jalisco con $38.79 por ciudadano y el más alto lo tiene Quintana Roo con $309.31 por ciudadano.

"De todo lo anterior, es claro que la reforma carece de justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, pues los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto parten de antecedentes fácticos y circunstancias de hecho incorrectas y actualiza la existencia de una 'categoría sospechosa' que afecta los derechos fundamentales de la ciudadanía.

"**SEGUNDO.** En este concepto de invalidez se analiza la vulneración de derechos humanos, que derivan de la afectación a la autonomía e independencia que el Congreso de la Ciudad de México ha causado a mí representado; es decir, se trata de afectaciones directas a diversos derechos humanos previstos en la Constitución Federal, que devienen del Decreto combatido por este medio, aprobado el 27 de mayo de 2022 y publicado el 2 de junio siguiente en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"Lo anterior, porque el Congreso local al vulnerar la autonomía organizacional del IECM, pasó por alto que dicho Instituto, como autoridad administrativa electoral en la Ciudad de México tiene bajo su tutela derechos humanos de la ciudadanía y su actuar se rige bajo ciertos principios constitucionales.

"Previo a demostrar la violación referida, se trae a colación lo que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentó, al resolver la controversia constitucional 209/2021, a saber:

"'261. Por otra parte, también resulta importante tener en cuenta que, a raíz de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno al Poder

Judicial de la Federación, se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Al respecto, es importante destacar que no toda violación es susceptible de ser estudiada en este medio de control constitucional, pues la reforma no alteró la naturaleza de las controversias constitucionales.

"'Es decir, este medio de control sigue ocupándose medularmente de analizar cuestiones relacionadas con el principio de división de poderes y la cláusula federal, no obstante, éstas pueden estar tan íntimamente ligadas con afectaciones a derechos humanos que también podrán ser estudiadas en relación con aquellos tópicos.

"'Lo anterior, además es congruente con una interpretación sistémica de los artículos 1, tercer párrafo, y 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal. Así, en caso de que un órgano plantee argumentos en los que aduce que la presunta invasión competencial le impide realizar las tareas que en su ámbito de competencias corresponden a la protección de derechos humanos, es posible analizar tales planteamientos en esta vía de control constitucional.

"'Es decir, la permisión de analizar violaciones a derechos humanos en este medio de control no desnaturaliza ni cambia ta esencia de las controversias constitucionales, sino que permite realizar una interpretación integral de la Constitución Federal que tome en cuenta que el ejercicio de facultades por parte de las autoridades conlleva normalmente implicaciones en el goce de los derechos humanos.'

"**El resaltado es propio.**

"Una vez analizada la posibilidad del estudio de la violación de derechos humanos en este medio de control constitucional, se advierte que lo anterior se materializa de la siguiente manera:

"'Las reformas, adiciones y derogaciones a los artículos 59, fracción IV y fracción IX; 63, primer párrafo, y los incisos de la a) a la j) de la fracción XII del mismo artículo, fracción IV bis del artículo 67, 68, los incisos o), p) y q) a la frac-

ción II del artículo 83, 94 primer párrafo y fracciones XXII Bis, XXII ter, XXII quáter, XXII quinquies, XXII sexies del Código, aprobadas mediante decreto publicado el 2 de junio de 2022 en la Gaceta oficial de la Ciudad de México, a través de los cuales se desarticula la Comisión Permanente de Igualdad de Género y consecuentemente desaparece la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos, se asignan las funciones de la extinta Comisión a la Comisión de Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía, renombrándola como «Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana» violentan el derecho a la igualdad y no discriminación, además vulneran el principio de progresividad de los derechos humanos reconocido de manera expresa en el artículo 1 de la Constitución Federal, el cual señala que 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, así como el artículo 4 apartado «B» numeral 1 de la Constitución Local.

"'El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa, determina: ...

"'La lectura del precepto constitucional trasunto, evidencia que nuestra Norma Fundamental reconoce a la dignidad humana como base y condición de todos los derechos humanos; en este sentido, esa SCJN en la tesis P. LXV/2009, ha sostenido que del derecho a la dignidad humana se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad.

"'Respecto a la dignidad, conviene señalar que, se trata de un concepto reconocido en nuestro orden jurídico como una cualidad intrínseca a la calidad de persona, que le permite su existencia material mínima, la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones, la autodeterminación y su derecho a elegir qué es conveniente para tener un desarrollo pleno de sus capacidades.

"'La dignidad de las personas también es reconocida en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración y Programa de Acción de Viena; de ahí que, se considera que es la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente. En este tenor son ilustrativas las siguientes tesis: ...

"'La dignidad, es la base de nuestro ordenamiento jurídico y no solamente un concepto ético, ya que es una obligación del Estado garantizar que las personas sean tratadas dignamente y con decoro. La dignidad hace referencia a la consideración que tengan de sí mismas, de sus necesidades cotidianas, su economía, su cultura, entre otros factores, por lo tanto, es exigible a las autoridades crear las condiciones necesarias para satisfacerlas, lo cual encuentra sustento en la tesis de rubro: ...

"'Ahora bien, la progresividad es un principio inherente a los derechos humanos reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, el cual lleva implícito el progreso y aumento de la protección a los derechos de los gobernados, por lo que implica un compromiso del Estado hacía sus habitantes en un tiempo determinado e incluye la obligación para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, evitando la disminución de los derechos adquiridos.

"'El Estado mexicano, no solo tiene la obligación de proteger los derechos humanos que sostienen su sistema jurídico; también, tiene el compromiso de incrementarlos y evitar que los beneficios obtenidos por éstos disminuyan; siendo exigible a todas las autoridades –sin importar el nivel de gobierno al que pertenezcan– el cumplimiento de esta obligación de salvaguarda e incremento de los derechos; consecuentemente les está prohibido realizar alguna conducta de abstención, o bien, de acción, con la finalidad de disminuir los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; además deben evitar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

"'Con base en las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos y en estricta observancia al principio referido en el párrafo que precede, el IECM, partiendo de la facultad que le otorgaba el último párrafo del artículo 98 del Código, en febrero de dos mil diecinueve, creó la Unidad Técnica de carácter especializado, denominada Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos

(UTGyDH) para ejecutar las atribuciones de la Comisión de Igualdad y transversalizara el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en los programas institucionales; su objetivo fue y es, constituirse en un medio coordinador, asesor, evaluador y acompañante técnico de las políticas aplicadas con perspectiva de género y derechos humanos tanto para potenciar las acciones internas como al exterior de la propia institución.

"'La configuración de la UTGyDH contaría con una estructura de 15 plazas presupuestales en términos del organigrama que forma parte integral del presente Acuerdo, y distribuidas en una de Titular de Unidad Técnica, dos Direcciones de Área, tres Subdirecciones, cuatro Jefaturas de Departamento, dos Analistas, un Analista Administrativo, una Secretaría de Unidad, y un Auxiliar de Servicios.

"'Es importante mencionar que en el acuerdo IECM/ACU-CG-023/201935 se argumentó que la creación de la Unidad no representó un incremento presupuestal al capítulo 1000, puesto que las plazas ya operaban y se reconfiguraron a raíz de la decisión de desincorporar de la UTVOE las actividades relativas a la promoción de derechos humanos y género. para trasladarlas a la UTGyDH y dar respuesta a la necesidad de supervisar y administrar la política en materia de Igualdad de Género y Derechos Humanos dentro y fuera del Instituto de manera profesionalizada.

"'Las atribuciones de esta Unidad quedaron referidas en el artículo 34 del Reglamento Interior del IECM, a saber, fueron las siguientes: ...

"'Una vez precisado lo anterior, se debe manifestar que el Congreso de la Ciudad de México, a través de las reformas, adiciones y derogaciones a los artículos referidos en párrafos que preceden, decidió suprimir la Comisión Permanente de Igualdad de Género y Derechos Humanos e incorporar sus atribuciones a la Comisión de Educación Cívica, Construcción Ciudadana y Género, a la Comisión de Asociaciones Políticas y a la Comisión de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral; lo que organizativamente, se traduce en repartir la ejecución de estas atribuciones en tres áreas que son: I. Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía; 2. Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y 3. Secretaría Administrativa.

"'Como se desprende, el Órgano Legislativo inobservó su obligación de garantizar los derechos humanos de la ciudadanía residente o no en la Ciudad de México, en específico el derecho de igualdad y no discriminación, en virtud de que, al suprimir una comisión permanente y técnica; y en consecuencia desaparecer la Unidad encargada de estos temas, limita el ejercicio efectivo de los derechos referidos, pues reduce la programación y planeación de actividades específicas desarrolladas para abonar a la disminución de brechas de desigualdad entre mujeres y hombres; impide la transversalización del enfoque de igualdad de género en las actividades sustantivas, impide el fortalecimiento de los liderazgos en materia de género al interior del IECM y en la participación política de las mujeres, particularmente de las mujeres indígenas y pertenecientes a grupos vulnerables de la Ciudad de México, e impide la posibilidad de brindar asesoría de calidad en aquellos casos relacionados con violencia política de género, también incide en el seguimiento al programa y recomendaciones para atender a personas con discapacidad, así como a emitir opiniones técnicas y especializadas en temas relacionados con derechos humanos; todo esto en virtud de que la reforma, sugiere la supresión de las plazas del personal especializado en aras de propiciar un supuesto ahorro al presupuesto de este Instituto y la asignación de estas funciones a otras áreas que si bien cuentan con personal especializado, carecen del perfil idóneo y necesario que amerita la sensibilidad de las temáticas relacionadas y los recursos humanos suficientes para desarrollar un cúmulo de actividades extras a las que actualmente tienen asignadas.

"'La SCJN, ha dejado en claro que las medidas que limitan el ejercicio pleno de los derechos humanos –cualquiera que sea– son contrarias al principio de progresividad, salvo que se acredite que la finalidad es incrementar el grado de tutela de un derecho humano, sirve como criterio orientador la siguiente tesis de jurisprudencia: ...

"'Es evidente que la reforma a los artículos aludidos no favorece en modo alguno la progresividad de los derechos adquiridos por las mujeres; por el contrario, lo que hace es restar importancia a las temáticas transversales que se analizan, invisibiliza a los grupos de poblaciones más vulnerados históricamente y agudizar el problema de discriminación de iure y de facto. Al respecto también es aplicable el siguiente criterio: ...

"'En el caso que nos ocupa, nos encontramos frente a una discriminación indirecta propiciada por la misma ley reformada y que en apariencia es neutral, pues de forma simple aparenta que las atribuciones de la Comisión y la Unidad Técnica se trasladan a otra área, situación que en principio, podría interpretarse como una nula afectación; sin embargo, al suprimirse la Comisión de Género y Derechos Humanos y supeditarla estructuralmente a otras que se ocupan de temas diversos, limita la supervisión por parte de las y los consejeros integrantes del Consejo General y la presencia de las representaciones de los partidos políticos, hace evidente que el Congreso de la Ciudad de México, limita los derechos de las mujeres y grupos vulnerables al interior del IECM e incluso de la ciudadanía, violentando diversas disposiciones contenidas en la Constitución Federal, en la Constitución, en tratados internacionales y leyes vigentes en esta ciudad, esto es así, porque los retos que impone la transversalización de la perspectiva de género, han estado presentes desde el reconocimiento mismo de las obligaciones de las instituciones del Estado, para garantizar el derecho a la igualdad, a la no discriminación y a una vida libre de violencia para las mujeres.

"'A nivel internacional, existen instrumentos que obligan al Estado mexicano a reconocer las condiciones de discriminación, desigualdad y violencia bajo las cuales las mujeres pueden acceder y ejercer sus derechos, tal es el caso de los que a continuación se mencionan de manera breve:

"'Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de 1979; prevé las obligaciones y deberes de los Estados frente a la discriminación contra las mujeres y que se relacionan con la obligación de contar con una política encaminada a eliminar la discriminación contra las mujeres, a la letra, la CEDAW prevé en su artículo 2 lo siguiente: ...

"'Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará) de 1994, apunta que los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas y velar porque todos los agentes e instituciones condenen todas las formas de violencia contra las mujeres, a través de los medios apropiados y sin dilaciones, así como prever acciones orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, tal como se señala en su artículo 7: ...

"'Por su parte, en su artículo 8, la Convención Belém do Pará, prevé la importancia de la progresividad de las medidas que se tomen para garantizar el derecho a una vida libre de violencia. ...

"'En consonancia con lo expuesto, como parte de la Plataforma de Acción de Beijing se destaca la importancia de contar con Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), cuyo fin es orientarse a diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, impulsar y movilizar acciones y medidas tendientes a reconocer y garantizar los derechos humanos de las mujeres, en este sentido, la Plataforma, como documento rector de las acciones a las que se comprometieron los países para visibilizar los retos y acciones para el adelanto de las mujeres, apunta que: ...

"'Como parte del diagnóstico que se apunta en la Plataforma, se reconoce la importancia de impulsar estos mecanismos en cada país, señalando la importancia de que existan procesos institucionales que agilicen la planificación descentralizada, la ampliación y la vigencia para lograr la participación de todos los sectores de la sociedad en el compromiso por los derechos de las mujeres40, en consonancia con lo expuesto, la Plataforma da pauta para precisar la relevancia que tienen los mecanismos para el adelanto de la mujer como instancias federales, nacionales y en cada institución que tiene atribuciones públicas.

"'Asimismo, la Novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, en junio de 2004 (Consenso de México), señaló que: Los gobiernos de los países participantes en la novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe reafirmaron su compromiso por asegurar la plena incorporación de la Perspectiva de Género en todos los Planes y Programas de gobierno/ con especial énfasis en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, tal como se describe en el siguiente inciso–. ...

"'Por su parte, en \a Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, en agosto de 2007 (Consenso de Quito), las representantes ratificaron su reconocimiento a la labor de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres «consistente en la formulación, el diseño y la gestión de Políticas Públicas para la igualdad entre mujeres y hombres al más alto nivel de los Estados de la región y, a la vez, conscientes de que los Estados son quienes deben asumir los retos que demanda la garantía de los

derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes de la región» y se comprometieron a: ...

"'El Estado Mexicano ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belem do Pará), que tienen como propósito general el proteger los derechos humanos de las mujeres y establecer su derecho a una vida libre de violencia. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha indicado que los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para respetar plenamente y reconocer legalmente el derecho de cada persona a la identidad de género, que ella defina para sí.

"'La reforma que se combate representa una regresión no justificada en la protección de los derechos humanos de las mujeres trabajadoras del Instituto y de las mujeres que habitan la Ciudad de México, pues agudiza la discriminación estructural.

"'Ahora bien, a nivel nacional, la normativa también apunta a una política de igualdad de género, como se evidencia a continuación:

"'La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, obliga al Estado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas; define lo que se entenderá por discriminación y describe las conductas discriminatorias que deben eliminarse.

"'Aunado a lo expuesto, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres prevé. que las personas titulares de los gobiernos de las entidades federativas deberán conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres, lo que comprende, entre otras acciones, «crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres en los Estados y el Distrito Federal»

"'El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 (PROIGUALDAD) establece que, el Ejecutivo Federal «reconoce» que para hacer

efectivos los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y de acceso a la justicia, la prevención, la institucionalización, la transversalidad, el fomento a la igualdad, la no discriminación y la eliminación de los estereotipos de género en el ámbito sustantivo y la cultura organizacional, requiere la participación de diversas autoridades de los distintos órdenes de gobierno y demás Poderes de la Unión, así como de los organismos constitucionalmente autónomos, para lo cual buscará establecer en términos de la Ley de Planeación, la coordinación para la ejecución del Plan Nacional y del PROIGUALDAD.'

"En el mismo documento ha quedado asentado, que el programa emana de los compromisos y directrices asumidas por el Gobierno de México en el Plan Nacional de Desarrollo 2019 2024, y responde a las demandas ciudadanas y a un diagnóstico profundo sobre los problemas que enfrentan actualmente las mujeres mexicanas, a los principales retos para avanzar a la igualdad, da cumplimiento a los ordenamientos nacionales e internacionales relativos a los derechos de las mujeres, así como a las recomendaciones y orientaciones hechas al Estado Mexicano por instancias internacionales, como el Comité de la CEDAW y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará, asumiendo así plenamente la responsabilidad y el compromiso con la seguridad, bienestar, libertad e igualdad de las niñas y mujeres mexicanas.

"En este sentido, se reconoce la plena participación de todas las instituciones, para que en el ámbito de sus competencias hagan efectivos los derechos de las mujeres, reconociendo la relevancia de la cultura organizacional, la institucionalización y la transversalidad de la perspectiva de género y de derechos humanos incluso en las instituciones autónomas.

"Por lo expuesto, la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos y el órgano técnico denominado 'Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos' representan la materialización de los compromisos del IECM, para incorporar en sus funciones principales la perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, en observación al marco normativo Convencional, nacional y de la Ciudad de México que impulsa el adelanto de las mujeres y de grupos de atención prioritaria en el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales e incluso, laborales, a través de la promoción e implementación de acciones, políticas y medidas que permeen al interior de la institución y contribuyan hacia el exterior, en los esce-

narios de la competencia política y de participación ciudadana, en cumplimiento del principio constitucional de paridad, así como para la prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género; desarticular las atribuciones en esta materia constituye, sin duda alguna, una regresión y vulneración al derecho de igualdad y no discriminación.

"Las reformas, adiciones y derogaciones a los artículos Artículos 37 fracción IV; 50 fracción XI, inciso C; 59, fracción I, 60 primer párrafo y fracción III; la fracción X BIS, así como un segundo párrafo con incisos a) a la f); 95 primer párrafo, fracción XIII, XV, XV bis, XV ter, XV quáter, XV quinquies, XV sexies, XV septies, XV octies, XV novies;102 fracción II; 107; 108; 109; 265, segundo párrafo; 273 fracción V; 323 fracción V del antepenúltimo párrafo; 348; 350; 351; 352, primer párrafo y fracción I; 353, primer párrafo; 383; 406 y 408 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, aprobadas mediante decreto publicado el 2 de junio de 2022 en la Gaceta oficial de la Ciudad de México, y a través de las cuales se suprime la Comisión Permanente de Fiscalización y la Unidad Técnica Especializada en Fiscalización, se cambia la denominación de la Comisión de Asociaciones Políticas, y se le asignan atribuciones en esta materia, además de permitir la creación de una Unidad Temporal Especializada en Fiscalización, compelen la obligación de contar con un órgano técnico en fiscalización como lo mandata el artículo 41 de nuestra Carta Magna y en consecuencia afecta el principio constitucional rector de la materia electoral, como lo es el de certeza.

"Por mandato constitucional, el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) tiene la facultad de fiscalizar los recursos que los partidos políticos nacionales obtienen a través de las distintas modalidades de financiamiento, esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

"El principal objetivo es asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines, por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos. (Woldenberg, 2002: 337)

"Lo anterior, no significa que el IECM ya no tenga atribuciones en esta materia, pues debe continuar realizando actividades ordinarias relacionadas con la fiscalización de las agrupaciones políticas locales; de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político local; de las organizaciones de observación electoral; de liquidación de las asociaciones civiles construidas por candidaturas independientes.

"Ahora bien, la facultad de Fiscalización, puede ser delegada a los organismos públicos locales electorales (OPLE); lo que representa la posibilidad de que el INE pueda encomendar a los OPLE asuntos que originalmente son de la competencia de la Autoridad Nacional; en este sentido, conforme a la normativa de la materia, para que se despliegue dicha facultad, es requisito sine qua non que se verifiquen las capacidades técnicas y materiales del organismo público local de que se trate, debiendo contar con recursos humanos especializados, profesionales y confiables, para cumplir con eficiencia la función encomendada y dar certeza de su adecuada realización.

"En importante aclarar que la facultad referida, obedeció a la reforma Constitucional y legal de 2014, en la que, dicho sea de paso, se establece que el ejercicio de esta atribución se deberá contar con un órgano técnico; además, en la exposición de motivos que realizó el legislador federal quedó establecido que la intención de concentrar esta atribución en el INE, fue fortalecer las capacidades democráticas de los Estados, para que en un futuro, esta facultad y otras pudieran ser delegadas a los OPLE, tal y como se puede leer en la exposición de motivos del artículo 41 de la CPEUM, relacionada con la reforma de 2014.

"'Se mantienen los órganos estatales locales, pero ahora no tienen todas las facultades, el Instituto Nacional tiene facultades exclusivas en materia de capacitación, en materia de geografía electoral importante para los Congresos locales, en materia de fiscalización, en materia de padrón electoral, en materia de ubicación de casillas. Pero estas pueden ser delegadas a los estados en una medida subsidiaria, en la medida en que se vayan fortaleciendo las capacidades democráticas en los estados puede irse transfiriendo facultades del INE a los estados. A través de estas medidas me parece a mí que avanzaremos de una manera sólida a consolidar el equilibrio de poderes en los estados y a equilibrar el fortalecimiento institucional, con congresos que tengan una verdadera fortaleza pueden

crearse organismos de transparencia, de anticorrupción, de revisión de cuentas públicas, de administración de justicia con independencia del Ejecutivo Estatal, local, lamentable no sucede el día de hoy.'

"Como se menciona en el párrafo transcrito, el propósito a lograr, es consolidar el equilibrio de poderes en los Estados y el fortalecimiento institucional, situación que no puede ser alcanzada si en lugar de fortalecer las áreas técnicas, se debilitan.

"La reforma y supresión de los artículos referidos al inicio de este concepto de violación dan cuenta que el Congreso de la Ciudad de México suprime la Comisión Permanente de Fiscalización y atribuye sus facultades a la Comisión de Asociaciones Políticas; además desaparece la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización y asigna sus actividades a la Dirección Ejecutiva; lo que significa una afectación real, conforme a lo siguiente:

"El Congreso elude la obligación de contar con un órgano técnico en Fiscalización, como lo mandata el artículo 41 de nuestra carta Magna y, en consecuencia, afectar los principios constitucionales rectores de la materia electoral, como lo son el de imparcialidad y certeza.

"Máxime si a partir de la función de la fiscalización electoral del INE, contemplada en el marco constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación razona que no debe perderse de vista que el artículo 41 constitucional se complementa en el mismo texto constitucional para que el INE delegue sus atribuciones fiscalizadoras en favor de los organismos electorales locales, lo cual abre la posibilidad de un margen de intervención de las legislaturas locales en la regulación de los procesos de fiscalización, a condición desde luego de que esta normativa estatal adquiera aplicabilidad en forma excepcional para la recepción de la determinación delegatoria de dicho instituto, situación que debe contextualizarse con la capacidad estructural del órgano electoral, en el entendido de que el Instituto local debe contar con una estructura operativa y funcional armónica con la establecida por la autoridad administrativa nacional electoral.

"En la acción de inconstitucionalidad 90/2014 la SCJN señala que la normativa en materia de fiscalización dispone que para ejercer la facultad de delega-

ción el INE debe verificar que el organismo público local de que se trate, cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el Consejo General del INE y ii) que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización. Al suprimir el funcionamiento de la Comisión y de la Unidad Técnica, se pierden las plazas especializadas en Fiscalización, Auditoría y Contabilidad General y que además se encuentran capacitadas en temas electorales; los perfiles y experiencia de cada uno de los que ocupan la estructura organizativa de la Unidad de Fiscalización son indispensables para realizar el trabajo en esta materia.

"Como resultado de esta supresión, se incrementa la carga de trabajo de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas (DEAP) la cual, entre otras atribuciones, tiene a su cargo la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores.

"Como podrá constatarse en el directorio institucional de la DEAP, el personal es insuficiente y no cuenta con expertos en contabilidad para realizar el trabajo especializado de fiscalización, pues en su mayoría se trata de profesionistas en Derecho y con experiencia en materia político-electoral o de participación ciudadana.

"Además, de acuerdo a lo reformado en el artículo 350 del Código, en caso de que el INE delegue la función de fiscalización el Consejo General creará una UNIDAD TEMPORAL, con autonomía técnica y de gestión. lo que implica que no deberá depender de criterios de comportamiento de otros órganos u organismos, con la capacidad para regir su actuación bajo las políticas permanentes de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, emitiendo acuerdos y lineamientos de regulación y actuación bajo el respeto de la constitución y las leyes, así como en cumplimiento estricto a los principios rectores de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia de mérito, que rigen el servicio público.

"Lo anterior significa que la fiscalización se realizará desde 2 ópticas: la primera relacionada con las actividades ordinarias y permanentes del IECM, que estará a cargo de una Dirección Ejecutiva sin personal especializado en conta-

bilidad y fiscalización; y la segunda, relacionada con la facultad delegada por el INE, con personal experto en la materia y que seguramente será supervisada por una comisión temporal, lo que en definitiva afecta la certeza de los actos que se realicen en esta materia.

"Con la reforma, adición y supresión de los artículos Artículo 59, fracción VII; 65; 86 fracciones, XIX Bis, XIX Bis y XIX Quáter, 98 fracción VI del Código aprobadas mediante decreto publicado el 2 de junio de 2022 en la Gaceta oficial de la Ciudad de México, por medio de los cuales se extingue la Comisión Permanente de Vinculación y consecuentemente la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos, así como aquellos que transfieren las atribuciones de esta comisión a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva; lo anterior, porque el proceso de deliberación, opinión y propuestas que se encontraba a cargo del órgano colegiado –Comisión Permanente– desaparece, y en consecuencia, también se suprime la facultad que tiene el Consejo General para aprobar los acuerdos relacionados con las actividades que se realizan en esta materia, afectando de manera sustancial el principio de certeza, pues ahora será la persona Secretaria Ejecutiva quien tome las decisiones al respecto, sin considerar la opinión y mucho menos someterlas a la aprobación del máximo órgano de decisión –Consejo General–.

"La Comisión de Vinculación con Organismos Externos, es el órgano colegiado encargado de mantener relaciones permanentes con instituciones públicas y privadas locales, nacionales, e internacionales, así como auxiliar al Consejo General en la celebración de negociaciones necesarias para sentar las bases orientadas a la suscripción de convenios de apoyo y colaboración que pretenda suscribir el Instituto Electoral y para apoyar al máximo órgano de dirección en el establecimiento de acuerdos institucionales para coordinar actividades y desarrollar una correcta vinculación con el Instituto Nacional Electoral.

"Las funciones de la Comisión de vinculación son sumamente especializadas y orientadas a colocar al Instituto Electoral como una organización de vanguardia en el contexto local, nacional e internacional, tiene la misión central de cohesionar labores institucionales y esfuerzos administrativos para crear alianzas que fortalezcan el ámbito de actuación de este órgano comicial, al tiempo que amplía

el alcance de las acciones que desarrolla en los ámbitos electoral, de educación cívica y de participación ciudadana.

"Sus atribuciones son de carácter transversal, por lo que impactan en todas y cada una de las áreas del Instituto Electoral, a la vez de que su nivel de especialización origina que sus actividades no sean desarrolladas por ningún otro órgano colegiado.

"Cabe mencionar que las actividades que realiza la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos son múltiples, a saber, se encuentran contempladas en el artículo 33 del Reglamento Interior del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en los siguientes términos: ...

"Como se puede advertir, las funciones que desarrolla esta Unidad Técnica son múltiples y de diversidad amplia, destacando entre ellas la coordinación y seguimiento de las actividades ínter institucionales entre el INE y el instituto local, relacionadas con los procesos electorales concurrentes y en su caso, con el manejo de información y documentación trascendente para el desarrollo de cualquier otra actividad dirigida al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales del Instituto en el marco de los mecanismos de democracia directa, todo ello en el contexto de la participación de agrupaciones de la sociedad civil, observadores electoral y la comunidad en general en el ámbito internacional, nacional y subnacional.

"Además, resaltan las tareas de coordinación y seguimiento vinculadas con las personas residentes en el extranjero que decidan ejercer su derecho al voto en ambas vertientes, activo y pasivo.

"Cabe señalar que la diáspora mexicana originaria de la Ciudad de México cuenta con un derecho humano especial para la participación política, esto es, el derecho a ocupar un curul en el Congreso de la Ciudad y que se ha denominado Diputación Migrante; derecho que fue analizado a la luz del principio de progresividad en el recurso de reconsideración SUP-REC-88/2020.

"En ese asunto, como ahora, el Congreso de la Ciudad de México pretendió suprimir la figura de la diputación migrante, argumentando la falta de recursos eco-

nómicos para su implementación; no obstante, la autoridad jurisdiccional federal razonó que el Congreso estaba obligado a justificar de forma reforzada la imposibilidad material de ejecutar este derecho.

"Cuestión sobre la que se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al razonar que las medidas de carácter deliberadamente regresivas requieren de una consideración cuidadosa, debiendo justificarse plenamente y de acuerdo con el aprovechamiento pleno de los recursos que el Estado tenga a su alcance.

"El reconocimiento de este derecho y su implementación en el marco del proceso electoral local 2020-2021, generó para esta autoridad electoral local la atención prioritaria de la comunidad cuyo origen es de la Ciudad de México y que reside en el extranjero, en especial para realizar actividades complementarias al ejercicio pleno del derecho, tales como la capacitación y vinculación con la comunidad en materia de derechos político electorales de la ciudad.

"Lo anterior, con la finalidad de expandir la formación y conocimiento de los procesos electorales entre las comunidades residentes en el extranjero como parte de la cultura democrática.

"Como resultado de esta formación, la Unidad Técnica y Comisión elaboraron la estrategia de vinculación con la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero en el proceso electoral local 2020-2021, estrategia que tuvo tres objetivos específicos:

"Difundir entre este sector, la figura de la diputación migrante y su importancia en términos de los derechos políticos adquiridos;

"Alentar y asistir en el proceso de credencialización y registro en la lista nominal de electores residentes en el extranjero; y,

"Promover la participación extraterritorial 'chilanga'.

"Bajo esta tesitura, la Unidad Técnica de Vinculación, además de las labores de coordinación y operación inherentes a las actividades conjuntas o indepen-

dientes que realiza en materia de organización electoral entre autoridades electorales, de participación ciudadana o difusión de la cultura democrática con diversas autoridades estatales o federales, ha trascendido en su función, al ser el medio idóneo y eficaz que garantiza la comunicación e interacción entre la autoridad electoral local y las comunidades de mexicanos en el extranjero, en cumplimiento a la maximización del derecho fundamental de participación de éstas en la vida política de la Ciudad de México, considerando que no debe y no se limita a la simple atención durante un proceso electoral; por el contrario, debe garantizarse a través de una Unidad especializada la atención continua de la comunidad, línea que es consistente con el reconocimiento de este derecho.

"Como se ha señalado, el Congreso local únicamente justificó la eliminación de la Unidades Técnicas en un presunto ahorro de recursos, entendiendo que otras áreas de Instituto pueden absorber sus funciones, incluidas las relacionadas con las atribución de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos externos; no obstante, esta justificación, además de vulnerar la autonomía del Instituto en tanto se interviene en su vida interna y en su debida integración orgánica, deja de lado que la facultad (que se elimina con la reforma) de crear Unidades Técnicas atiende a la especialización y profesionalización de la materia electoral, derivado de la reforma en materia políticoelectoral de 2014.

"Esta reforma buscó y así se ha desarrollado, profesionalizar las áreas de conocimiento en la materia electoral que requieren de una atención prioritaria, de ahí la facultad del máximo órgano de dirección para poder crear las Unidades Técnicas que considere necesarias para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales era armónica con la visión del legislador, para garantizar la eficacia del ejercicio de los derechos fundamentales con base en la capacidad humana y de recursos idóneos.

"Las Unidades Técnicas no representan un ensanchamiento de la burocracia electoral, pues cada una de ellas se encuentran plenamente justificadas en su existencia y funcionamiento, de manera que considerar de forma simple que sus funciones pueden trasladarse a la Secretaría Ejecutiva, además de lo planteado en el primer párrafo de este concepto de invalidez, implicaría una carga administrativa y funcional pronunciada, así como el empleo y disposición de recursos humanos, materiales y financieros muy específicos, por lo que preten-

der adicionarle atribuciones tan específicas y especializadas, como son aquellas que hoy en día lleva a cabo la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos, genera una sobrecarga en los de, por sí ya limitados recursos con los que cuenta la Secretaría Ejecutiva, lo que, en dado momento, podría repercutir, directa o indirectamente, en las atribuciones constitucionales y legales del IECM.

"Con la supresión de la fracción III del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, aprobadas mediante el decreto publicado el 2 de junio de 2022 en la Gaceta oficial de la Ciudad de México, por medio de los cuales se extingue la Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados, se afecta de manera sustancial el principio de objetividad. pues esta área desarrolla actividades encaminadas a supervisar que los órganos desconcentrados cumplan con la normativa electoral y apliquen los mecanismos del proceso electoral, con lo que se logra evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

"El 8 de junio de 1999, el órgano máximo de dirección del otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, modificó su estructura y aprobó la creación de la Unidad de Coordinación y Apoyo a los Órganos Desconcentrados, con el fin de fortalecer la coordinación institucional de los órganos desconcentrados (Direcciones Distritales); supervisar la correcta integración y debido funcionamiento de los mismos; supervisar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo General, por parte de los órganos desconcentrados; supervisar la observancia por parte de los órganos desconcentrados del Instituto, de los ordenamientos legales en los procesos electorales ordinarios y de participación ciudadana; supervisar la ejecución por parte de los órganos desconcentrados de los programas institucionales elaborados por las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas de Instituto, atribuciones que hoy en día permanecen para esa Unidad.

"A 22 años de su creación, se ha convertido en un órgano de apoyo ejecutivo y logístico, para las actividades que realizan las Secretarias Ejecutiva y Administrativa y, en general, a las atribuciones que constitucionalmente y normativamente tienen encomendadas el IECM, pues en la actualidad se encarga de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo General, para asegurar su debido cumplimento; asegura que los trabajos relativos a las sesiones del Consejo Gene-

ral se realicen en tiempo y forma; coordina las actividades de integración y administración del archivo del Consejo General y del centro de documentación, a fin de asegurar el resguardo de los documentos institucionales; coordina el apoyo logístico de las reuniones previas o sesiones del Consejo General y de los órganos colegiados del Instituto; supervisa la integración y funcionamiento de los órganos desconcentrados, además, coordina los trabajos que éstos realizan.

"Con la supresión de esta Unidad Técnica, se suprimen las actividades que en el Reglamento Interno del IECM tenía asignadas, en tal aserto, se interpreta que la intención de los legisladores fue que todas las atribuciones de la Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados quedaran resumidas en la fracción IX del artículo 86 del Código, misma que no tuvo modificación y que dispone que será atribución de la persona Titular de la Secretaría Ejecutiva conducir las tareas de Coordinación y Apoyo a los Órganos Desconcentrados y ser el conducto permanente de comunicación entre éstos y los órganos centrales del Instituto Electoral.

"Nuevamente es de resaltar, que tal consideración pudiera resultar simplista y lacónica, pues, en sí, la coordinación y apoyo a los 33 órganos desconcentrados que hoy integran la estructura del Instituto Electoral no es una tarea ni remotamente sencilla, puesto que cada una de estas células tiene una multiplicidad de actividades que inciden de manera directa y trascendental en las atribuciones que constitucional y legalmente le fueron otorgadas a este organismo constitucional autónomo, en específico, aquellas que encierran sus fines últimos, como son la organización y celebración de elecciones para renovar periódicamente a diversos cargos públicos de la Ciudad de México; la planeación y ejecución de diversos instrumentos de democracia directa reconocidos en la Constitución Local y en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, con énfasis especial en la elección anual que se realiza para los proyectos de presupuesto participativo, así como la preparación y desarrollo de la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria; además de aquellas que están relacionadas con la educación cívica, la promoción de la cultura democrática y la construcción de ciudadanía.

"En efecto, pretender que dicha actividad sea desarrollada de manera exclusiva por la Secretaría Ejecutiva, sin contar con una estructura organizacional ade-

cuada, que se encargue de coordinar todas estas actividades con los órganos distritales, con toda seguridad impacta de manera directa en la consecución de los objetivos y atribuciones de los órganos desconcentrados, lo que, a la postre, se traducirá en perjuicio al principio de objetividad de la actividad electoral.

"La modificación de la fracción XVII del artículo 83; la supresión de la fracción V del artículo 98 y la modificación a la fracción II del artículo 162 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobadas mediante el decreto publicado el 2 de junio de 2022 en la Gaceta oficial de la Ciudad de México, elimina la Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo, y en consecuencia las atribuciones que tenía consideradas conforme al Reglamento Interior del IECM desaparecen, afectando con ello, el principio de profesionalización previsto en el artículo 41, base V, apartado 'A' párrafo II de la CPEUM, así como el artículo 46 apartado 'A' de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"De acuerdo con esta normativa, la autoridad electoral es un órgano profesional y sus órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. De la misma forma, el artículo referido crea el Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas en materia electoral.

"En este orden de ideas, el artículo 30, párrafo 4 de la LEGIPE dispone, que el Instituto contará con personal adscrito a una rama administrativa para el óptimo desempeño de las funciones Institucionales, en correspondencia, el artículo 141 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, también establece que el personal del IECM se integra por personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, así como con el personal de la rama administrativa.

"De lo anterior, se puede concluir que:

"Constitucionalmente, existe obligación de que los órganos electorales cuenten con personal profesional.

"El personal de los órganos administrativos en materia electoral, son aquellos que pertenecen al Servicio Profesional Electoral y de la rama Administrativa.

"En este contexto, la Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo del IECM, se encarga de realizar las actividades relacionadas con el Servicio Profesional Electoral y de operar los programas de la rama administrativa, del personal eventual y la capacitación de personas Consejeras Electorales Distritales.

"Entre las actividades que realiza se encuentra la selección, ingreso, profesionalización, capacitación, evaluación del desempeño, promoción, cambios de adscripción, rotación, permanencia, incentivos y disciplina de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional; los ingresos, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, promoción e incentivos del personal de la Rama Administrativa; la capacitación a las personas Consejeras Electorales Distritales; el ingreso, inducción, y evaluación del personal eventual que apoya en las Oficinas Centrales y los Órganos Desconcentrados del Instituto Electoral.

"También cuenta con actividades de capacitación, relacionadas con la detección de necesidades de formación, desarrollo, capacitación y actualización del personal del Instituto Electoral; propone a la Junta Administrativa el otorgamiento de estímulos e incentivos al personal del Instituto Electoral, de conformidad con los lineamientos e Instrumentos que para tal efecto emita el Instituto Nacional; funge como órgano de enlace con el Instituto Nacional para atender los asuntos del Servicio Profesional Electoral Nacional; iniciar e instruir el recurso de inconformidad en el procedimiento laboral sancionador del personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, conforme a lo previsto en la normativa aplicable, entre otras.

"La eliminación de esta Unidad Técnica, trae como consecuencia que las actividades referidas se supriman o, en el mejor de los casos, pasen a formar parte de las actividades que tendría que realizar la Secretaría Administrativa, lo que de facto es materialmente imposible, pues ésta no cuenta con la estructura orgánica para ejecutarlas; y en su caso, realizarlas podría ocasionar un detrimento de las actividades que sustancialmente le han sido encomendadas, impactando de forma transversal en todas las demás áreas del Instituto, pues la Secretaría Administrativa vigila la correcta aplicación y administración del gasto, y el suministro

de bienes y servicios esenciales para el correcto funcionamiento de este órgano autónomo, lo que, en dado momento, podría repercutir, directa o indirectamente, en las atribuciones constitucionales y legales antes referidas.

"Cabe mencionar que el Instituto es uno de los Organismos Públicos Locales Electorales con mayor número de plazas del Servicio Profesional Electoral Nacional, por lo que se requiere suficiente personal profesionalizado para atender las tareas relacionadas con el servicio.

"Finalmente, se estima que derivado de la vulneración a la autonomía de organización del IECM se actualiza una transgresión a los derechos laborales del personal del IECM, respecto de aquellas áreas técnicas que se eliminan, al privarlos de su fuente de empleo.

"Al respecto, se debe recordar que el artículo primer de la Constitución Federal establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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.

"Asimismo, el artículo 5, primer párrafo, de dicha norma fundamental determina que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos y el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

"Además, el artículo 123 de la Constitución Federal señala que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil y al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"En este sentido, la protección de los derechos laborales del personal del IECM es fundamental y se debe proteger su estabilidad en el empleo con la finalidad de cubrir su seguridad personal y laboral, que les permita trabajar con dignidad y tranquilidad y, por tanto, solamente pueden ser separados de su empleo por causa

justa o legal, lo cual, evidentemente, se lesiona con la intromisión por parte del Congreso local al imponerle una estructura orgánica.

"Conforme a lo anterior, no se debe pasar por alto que los órganos constitucionales autónomos previstos para ejercer competencias especializadas, para el cumplimiento de sus atribuciones requieren de personal con conocimientos científicos o técnicos, por tanto, la vulneración directa a la autonomía de mi representado tiene una consecuencia mediata en los derechos laborales del personal especializado de las áreas que desaparecen, con lo cual, desde luego, también se genera una obstaculización para el adecuado desarrollo de la función electoral.

"En conclusión, derivado de lo antes narrado, se solicita que este máximo tribunal intervenga a efecto de restituir el orden constitucional vulnerado y declare la invalidez del Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, expedido por el Congreso de la Ciudad de México y promulgado por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial el dos de junio de dos mil veintidós.

"**TERCERO.** Los artículos vulnerados son: 14, 16, 41, Base V, párrafo primero y Apartado C; 122, fracción VII en concordancia con el artículo 116, fracción N, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

"El Congreso local vulneró el principio de división de poderes, al subordinar con esta reforma a otro órgano del Estado.

"Como se expresó en el primer agravio, esta SCJN ha establecido un 'mecanismo de evaluación para analizar la actuación de un poder u órgano' con relación a la prohibición de que no se extralimite en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas y se respete el principio de división funcional de competencias se han admitido tres grados de interferencia: la intromisión; la dependencia y la subordinación.

"Este criterio, aplica en casos de conflictos competenciales entre un poder constituido (ejecutivo, legislativo y judicial) y un órgano constitucional autónomo.

"En esa lógica de los principios de división de poderes y funcional de competencias, se debe analizar si la actual reforma cuenta con un equilibrio adecuado, pues ninguna reforma legislativa se puede utilizar para diluir, o incluso desaparecer la autonomía de funcionamiento que la Constitución Federal otorga a los órganos constitucionales autónomos, interpretar lo contrario es consentir la subordinación.

"La función legislativa tiene como límite, la salvaguarda de la autonomía e independencia autorganizativa del todo órgano constitucional autónomo, en el caso concreto de la reforma que ahora se impugna, el Congreso de la Ciudad de México subordina al IECM.

"Lo anterior se demuestra con el siguiente test de razonabilidad, con base en las diversas jurisprudencias de la SCJN:

"La reforma impugnada tiene los siguientes fines: desaparecer cinco Unidades Técnicas y trasladar sus funciones a cuatro órganos ejecutivos del IECM; eliminar tres Comisiones y la facultad autorganizativa del IECM para crear nuevas Unidades Técnicas.

"Las disposiciones normativas que ahora se impugnan, inciden directamente en la autonomía del IECM, porque como se ha expuesto, la estructura actual del IECM se sujetó a los principios de racionalidad, austeridad y eficacia en los distintos momentos por los que ha pasado y, el propio poder legislativo estableció las únicas causales por las cuáles se podía modificar la estructura del IECM (por necesidad en el ejercicio de las funciones; por disponibilidad presupuestal y por atribuciones de delegación que otorgue el Instituto Nacional Electoral.

"Asimismo, se estableció una temporalidad y procedimiento conforme lo dispone el artículo 83, fracciones VII y VIII del Código Electoral local y; estableció los órganos competentes para realizar reestructuras internas (Junta Administrativa y Consejo General).

"La reforma objeto de impugnación, subordina al IECM en la delimitación de su estructura y de su facultad autorganizativa, lo cual es contrario a la naturaleza autónoma del órgano estatal electoral.

"Esta intervención legislativa no persigue un fin constitucionalmente válido,51 porque como se ha expresado en esta demanda, no existe una motivación reforzada, sino que los motivos nacen de premisas falsas en su diagnóstico y necesidad.

"La medida no resulta idónea para satisfacer en algún grado su propósito constitucional,52 pues si la finalidad era optimizar y hacer eficiente el gasto, lo que en realidad produjo es la subordinación del IECM a otro poder del Estado, además, parte de la premisa falsa de un gasto excesivo, cuando ha quedado demostrado que año con año el Congreso ha recortado el presupuesto del IECM y que, además, la creación de algunas Unidades Técnicas surgió de la aprobación en 2017 del CIPE y otras más por reformas constitucionales, pero ninguna de ellas ha significado ampliación de la estructura o incremento presupuestal del gasto operativo.

"Contrario a la pretensión del Poder Legislativo local, existen medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.53 De conformidad con lo establecido en los artículos 37, párrafo primero; 38; 50, fracción LI; 83 fracciones VII y VIII y 98, último párrafo del Código, la independencia autorganizativa y la facultad de crear nuevas Unidades Técnicas, tenía reglas, límites, procedimientos y requisitos irrenunciables, además de que existen asesorías especializadas externas y estudios objetivos de diagnóstico y viabilidad para reestructurar al IECM, así como competencias muy bien delimitadas para la implementación de medidas estructurales.

"No se contemplan disposiciones jurídicas laxas, arbitrarias y subjetivas para la autorganización del IECM.

"Por último, esta reforma no genera ningún beneficio en las limitaciones, interferencias y fines que persigue, sino que, por el contrario, implica un costo de subordinación a otro órgano estatal y esto vulnera el principio de separación de poderes.54

"La medida adoptada podría constituir el antecedente perfecto para que, a través de reformas electorales, un poder del Estado subordine la autonomía de funcionamiento de un órgano electoral.

"Además de violar el principio de separación de poderes, una mayoría simple del Congreso puede afectar el funcionamiento de las autoridades electorales adelgazar estructuras y buscar un ejercicio deficiente de la función estatal de organizar elecciones y con base en ello, regresar dicha función al poder ejecutivo, el cual no garantiza la imparcialidad en las contiendas electorales.

"De prevalecer esta reforma, los principios rectores de imparcialidad, certeza, legalidad, equidad, máxima transparencia, serían obsoletos y de imposible realización, tal como se establece en la siguiente jurisprudencia: ...

"La reforma tiene como fin que el IECM no ejerza plenamente su autonomía auto organizativa, tampoco permite que el IECM ejerza sus facultades de independencia a plenitud, pues la reestructuración y el traslado de funciones, conforme a lo señalado en la exposición de motivos del dictamen, implica un recorte de aproximadamente 105 plazas del servicio público, a partir de la falsa premisa del ahorro presupuestal.

"Además, la reforma incorpora nuevos principios a la autonomía de funcionamiento e independencia en decisiones del IECM (racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, economía y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público), los cuales no están considerados ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Constitución de la Ciudad de México como principios rectores de la función estatal para organizar elecciones.

"En síntesis, La finalidad de la reforma es subordinar el actuar de la autoridad electoral, a partir de una estructura reducida al mínimo, saturada de atribuciones que, en el corto o mediano plazo, hará ineficiente el ejercicio de la función estatal encomendada.

"Por lo anterior, queda de manifiesto que esta reforma, al ser violatoria del principio de separación de poderes y de autonomía del órgano electoral, es que debe ser invalidada en todo su articulado."

6. **CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 1o.; 41, párrafo tercero, Base V, apartado C; 49 y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. **QUINTO.—Trámite de la controversia.** En proveído de catorce de julio de dos mil veintidós, el Ministro Presidente acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 122/2022 y ordenó que se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

8. En la propia fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; se tuvo como demandados al Poder Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México y se ordenó emplazarlos para que formulara su contestación; asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese. De igual forma, se ordenó la apertura del incidente de suspensión solicitado por la demandante.

9. **SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Por escrito depositado el día veinticinco de agosto de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Diputado Héctor Díaz Polanco, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, dio contestación a la demanda.

10. La autoridad demandada manifestó en su contestación, sucintamente, lo siguiente:

11. **En cuanto a las causas de improcedencia:**

12. Señala que se actualiza la prevista en el artículo 19, fracciones II y VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el numeral 105, fracción I, de la Constitución General, al promoverse la presente controversia constitucional en contra de normas generales o actos en materia electoral.

13. Es así, porque el Decreto que se impugna se refiere a la reforma del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; además de que su carácter ya fue definido por esta Suprema Corte en fecha siete de julio de dos mil veintidós en el auto admisorio de las acciones de inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 32/2022, 93/2022 y 94/2022.

14. **Dando contestación a los conceptos de invalidez del órgano actor, señala lo siguiente:**

"**VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.** El Instituto Electoral de la Ciudad de México, aduce que el 'DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO', violenta el contenido de los artículos 1o.; 41, párrafo tercero, base V, apartado C; 49; y 116 fracción IV inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que violentan el principio de división de poderes al exceder el ejercicio de las competencias conferidas constitucionalmente e incidir en el principio de autonomía conferido al Instituto.

"En principio, se indica que el accionante parte de una falacia, y una incorrecta interpretación de la ley y de definiciones, en específico, de lo que se entiende por autonomía e independencia, ya que, como se desprende de su redacción, asume que el Congreso de la Ciudad de México no puede hacer un ajuste o diseño en la integración del Organismo Público Local Electoral de la capital.

"No asiste la razón en su postulado, ya que en realidad, la facultad para configurar legislativamente la estructura del Instituto y llevar a cabo los ajustes o diseños necesarios para la integración y organización del Instituto Electoral de la Ciudad de México, es una facultad exclusiva con la que cuentan los Congresos Locales, y en el caso concreto, el Congreso de la Ciudad de México, con base en los siguientes razonamientos:

"La Constitución Federal en su artículo 41, base V; apartado A, al establecer el Instituto Nacional Electoral precisa que LA LEY DETERMINARÁ LAS REGLAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS, LAS RELACIONES DE MANDO ENTRE ESTOS, ASÍ COMO LA RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. De donde se infiere que es una ley la que debe determinar cómo se organizará y cuál será el funcionamiento de los órganos del Instituto Nacional Electoral, dicha norma a saber es, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual fue elaborada por el Congreso de la Unión, por lo tanto queda claro los órganos de revisión constitucional al

establecer la creación del Instituto Nacional Electoral establecieron que era competencia de la Cámara de Diputado y Senadores legislar la manera como se organizaría él Instituto Nacional Electoral, partiendo de las bases constitucionales, sin que ello implicará la vulneración al principio de autonomía e independencia con que cuenta el Órgano Electoral Federal. ...

"Respecto a los Organismos Públicos Locales, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 6 y 122, apartado A, fracción IX de la Constitución Federal dispone de manera semejante a lo antes expuesto establece que será UNA LEY LA QUE DETERMINE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES, dicha ley es el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el cual únicamente puede ser elaborado, reformado y adicionado por el Congreso de la Ciudad de México. ...

"La Constitución Política de la Ciudad de México, establece en su artículo 50, numerales 3 y 4, establecen que la Función electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México serán principios rectores LA LEGALIDAD Y QUE EJERCERÁN SUS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOCAL Y LA LEY DE LA MATERIA, dicha ley es el Código de Instituciones. y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el cual únicamente puede ser elaborado, reformado y adicionado por el Congreso de la Ciudad de México ...

"Finalmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en su artículo 98 numerales 1 y 2 que los Organismos Públicos Locales GOZARÁN DE AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES, EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN, ESTA LEY, LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES. ...

"De lo anterior queda claro que será una ley (en el caso de la Ciudad de México el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México) –el cual únicamente puede ser reformado y adicionado por el Congreso de la Ciudad de México– la norma que determine la manera cómo se organiza e integra para su funcionamiento el Instituto Electoral de la Ciudad de México; dicho de otra forma, estando en la potestad soberana para regular

mediante el ejercicio legislativo, lo concerniente a la organización y estructura del Instituto Electoral, no existe ninguna superposición, invasión de facultades ni transgresión al principio de división de poderes, puesto que no se llevó a cabo acto alguno que subordinara al IECM ante el legislativo local.

"Esto es así, dado que la autonomía no implica una libertad auto configurativa del órgano constitucional autónomo; sino que la autonomía constitucional que otorga la constitución a los Órganos Electorales Locales es en SU FUNCIONAMIENTO, es decir, la autonomía la ejerce la parte actora en su funcionamiento y su independencia en sus decisiones, no así en su configuración, por el simple hecho de que el Instituto Electoral Local carece de competencia constitucional para aprobar modificaciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México para definir su estructura, ya que la función legislativa en la Ciudad de México es competencia del Congreso de la Ciudad de México (como se desprende del artículo 122, apartado A, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 29, Letra A numeral 1 y letra D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, 13, fracción LXIV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México), teniendo la facultad el Congreso de la Ciudad de México, de legislar de manera soberana, la atribución de analizar, discutir y aprobar la manera como se integrará administrativamente el Instituto Electoral de la Ciudad de México. ...

"De ahí lo infundado de los conceptos de invalidez debido a que confunde el concepto fáctico de autonomía con soberanía, siendo éstos sustancialmente distintos y sin posibilidad de equipararse, ya que la autonomía consiste en la capacidad de un órgano o de un organismo para actuar y tomar determinaciones sin la interferencia, ni el condicionamiento de otro, independientemente de su jerarquía normativa, o de su fuerza real, La autonomía es un modo de hacer 'algo', o de actuar, cuya esencia no consiste en la independencia, ni en la separación, sino en la integración y en su pertenencia a una estructura o un régimen de gobierno, pero sin que esto implique que un órgano puede interferir en lo que hace otro.

"La medida de la autonomía es la competencia, es decir, el conjunto de facultades y atribuciones que un órgano o una entidad puede ejercer por disposición de las normas constitucionales y de las leyes.

"La autonomía no es soberanía, porque toda competencia tiene límites y porque un órgano autónomo o con competencia autónoma, solo puede actuar cuando las normas jurídicas se lo permiten.

"De ahí que no pueda hablarse de invasión de competencias, ni mucho menos de una violación al principio de división de poderes, dado que el Congreso capitalino, es el órgano legislativo por excelencia, que tiene la facultad soberana para poder legislar en lo concerniente a la configuración de los órganos constitucionales autónomos; en tanto que estos no poseen soberanía, sino únicamente autonomía técnica y de gestión para, con base en sus atribuciones constitucionales y legales, disponer de los recursos que les han sido otorgados, para el adecuado desarrollo de sus actividades. ...

"Por lo tanto podemos concluir que de la lectura a la Constitución Federal y Local y de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que constituyen el sistema electoral que rige a nivel federal y local, no se advierte la existencia de disposiciones que ordenen la forma en la que los Organismos Públicos Locales deben desarrollar sus atribuciones, es decir, ese marco Constitucional y legal fija la naturaleza de dichos organismos y los principios que rigen su función y, en cuanto a su integración, sólo menciona en el artículo 116, fracción IV, letra c), numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 50 numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México y el artículo 99, numeral 1 de la Ley General de Institución y Procedimientos Electorales que el Instituto Electoral Local contará con un órgano superior de dirección, integrado por una persona Consejera o Consejero Presidente y seis personas Consejeras Electorales, con derecho a voz y voto, designadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se integrará con una Secretaria o Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o local, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

"Esto significa que cada entidad federativa (en este caso la Ciudad de México al emitir su legislación electoral), goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada Instituto Electoral local debe estar organizado administrativamente, lo cual implica que queda en el Congreso de

la entidad la decisión de distribuir la existencia de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas y comisiones para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo, sin que ello signifique violación a los principios de autonomía e independencia que le son propios, pues la distribución de las labores en Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas y comisiones, no implica desconocer que el Consejo Estatal es el órgano de dirección superior, en quien recae, como su nombre lo indica, el ejercicio de las atribuciones fundamentales del organismo.

"En consecuencia, la creación o eliminación de distintas Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas y Comisiones atribuciones no resulta inconstitucional, pues queda a la libre configuración de los Estados su creación en la legislación; aunado a que se entiende que su existencia sólo es una forma de distribuir las labores del organismo para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

"Finalmente, la actuación del instituto Electoral local debe regirse por el principio de legalidad y dentro del mismo ejercer su autonomía, el cual es uno de los principios rectores de la función electoral contenido en la fracción IV, inciso b), del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que por su importancia se transcribe: ...

"En otras palabras, la autonomía que otorga la Constitución Federal a la parte actora se debe ejercer dentro del marco jurídico que previamente ha establecido el Congreso de la Ciudad de México, como ha establecido la Suprema Corte de la Nación en la Jurisprudencia Tesis: P./J. 144/2005, emitida por el Pleno, de la Novena Época, con registro digital 176707, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, Noviembre de 2005, página 111, que se trascribe enseguida:

"'FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. ...'

"Por lo anterior deben declararse infundados los conceptos de invalidez esgrimidos y declarar la constitucionalidad de la norma impugnada.

"'ALUDE A SU VEZ INFUNDADAMENTE UNA SUPUESTA VIOLACIÓN A LA FACULTAD DE CREAR UNIDADES TÉCNICAS. ...'

"Este punto del concepto de invalidez es infundado, ya que no se violentando la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México, con la norma impugnada. En realidad, lo único que se hizo con la misma fue una reestructuración de la función de las áreas que integran el Órgano Local Electoral, que tiene por objeto únicamente compactar áreas y hacer eficiente el ejercicio del gasto.

"Como se ha visto, esta reforma al Código comicial local se llevó a cabo con fundamento en la libertad configurativa de que goza el Congreso capitalino, como se desprende de los siguientes preceptos jurídicos:

"La Constitución Federal en su artículo 41, base V, apartado A, al establecer el Instituto Nacional Electoral precisa que LA LEY DETERMINARÁ LAS REGLAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS, LAS RELACIONES DE MANDO ENTRE ÉSTOS, ASÍ COMO LA RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. De donde se infiere que es una ley la que debe determinar cómo se organizará y cuál será el funcionamiento de los órganos del Instituto Nacional Electoral, dicha norma a saber es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual fue elaborada por el Congreso de la Unión, por lo tanto, queda claro que los órganos de revisión constitucional al establecer la creación del Instituto Nacional Electoral establecieron que era competencia de la Cámara de Diputados y Senadores legislar la manera como se organizaría el Instituto Nacional Electoral, partiendo de las bases constitucionales, sin que ello implicará una vulneración al principio de independencia con que cuenta el órgano Electoral Federal. ...

"B) Respecto a los Organismos Públicos Locales, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 6 y 122, apartado A, fracción IX, de la Constitución Federal dispone de manera semejante a lo antes expuesto establece que será UNA LEY LA QUE DETERMINE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES, dicha ley es el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de

México, el cual únicamente puede ser elaborado, reformado y adicionado por el Congreso de la Ciudad de México. ...

"C) La Constitución Política de la Ciudad de México, establece en su artículo 50, numerales 3 y 4, establecen que la Función electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México serán principios rectores LA LEGALIDAD Y QUE EJERCERÁN SUS ATRIBUCIONES DE LE CONFIERE LA CÓNSTITUCIÓN FEDERAL, LOCAL Y LA LEY DE LA MATERIA, dicha ley es el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el cual únicamente puede ser elaborado, reformado y adicionado por el Congreso de la Ciudad de México. ...

"D) Finalmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en su artículo 98, numerales 1 y 2 que los Organismos Públicos Locales GOZARÁN DE AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES, EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN, ESTA LEY, LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES. ...

"Luego entonces como se ha precisado, la modificación de la estructura orgánica del Instituto se encuentra en manos del legislativo estatal, siendo el único órgano facultado soberana y exclusivamente para la emisión de la normatividad aplicable, en este. caso, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

"Por lo tanto la autonomía constitucional que otorga la constitución a los Órganos Electorales Locales es en su funcionamiento, es decir, la autonomía la ejerce la parte actora en su funcionamiento y su independencia en sus decisiones, no así, en su configuración, por el simple hecho de que el Instituto Electoral Local carecen de competencia constitucional para aprobar modificaciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México para definir su estructura, ya que, la función legislativa en la Ciudad de México es competencia del Congreso de la Ciudad de México como se desprende del artículo 122, apartado A, fracción II de la Constitución Política de Jos Estados Unidos Mexicanos, artículo 29, letra A, numeral 1 y letra D, inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México, 13, fracción LXIV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, que facultan al Congreso de la Ciudad

de México, a legislar de manera soberana su atribución de analizar , discutir y aprobar la manera como se integrará administrativamente el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

"Ahora bien, como se precisó con antelación, en la organización administrativa del IECM, el Congreso local debe ajustarse a las directrices ordenadas en el orden constitucional y legal federal y local, los cuales precisan cuáles son los elementos sustanciales con que debe contar la organización administrativa de un Instituto Electoral Local, los cuales son: ...

"En síntesis, no resulta inconstitucional la creación o eliminación de distintas Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas y Comisiones, pues queda a la libre configuración de los Estados su creación en la legislación; aunado a que se entiende que su existencia sólo es una forma de distribuir las labores del organismo **para** el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

"Ya que, como se ha demostrado con la reforma al Código Electoral, impugnada no se obstruye el adecuado ejercicio de las atribuciones del IECM, ya que no se pone peligro ni se menoscaba su funcione, toda vez que en el ejercicio de la libertad configurativa de que goza el Congreso de la Ciudad de México, se buscó optimizar su funcionamiento y hacer compatible su estructura con los principios de austeridad, principio constitucional vigente en la Ciudad de México, que cada uno de los órganos constituidos capitalinos debe acatar.

"Aunado de que el decreto impugnado de ninguna manera le repara una afectación, ya que en su caso será el Propio Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en ejercicio de su autonomía, el que determinará de qué manera se reorganizará su estructura interna y la reasignación de sus servidores públicos, como se aprecia del transitorio del decreto combatido. Para mejor entendimiento del asunto, se procede a citar los numerales transitorios en comento: ...

"Ahora bien, la presente iniciativa está encaminada a buscar estructuras organizativas eficientes y austeras en los siguientes términos: ...

"No debe soslayarse que el Consejo General del Instituto continúa teniendo la facultad exclusiva de realizar las adecuaciones técnicas y operativas para acatar el cumplimiento de la reforma, así como de poder diseñar los cambios que estimen pertinentes en el contenido del Reglamento Interior del IECM, con lo cual, podrá llevar a cabo las modificaciones que se requieran, en pleno ejercicio de su autonomía técnica. ...

"En este tenor, resulta obligación y responsabilidad del Instituto Electoral de la Ciudad de México, haciendo pleno ejercicio de su autonomía técnica y de gestión, adecuar las áreas impactadas con motivo de la reforma; no pudiendo alegarse las cargas de trabajo o las condiciones operativas, so pretexto para incumplir con los deberes que se tienen para con la ciudadanía, y las facultades expresamente conferidas por ministerio constitucional al IECM.

"Finalmente, como se desprende del dictamen en la parte considerativa de Objetivo y descripción de la Iniciativa, se precisa claramente el ¿por qué? De la reestructura aprobada por el Congreso de la Ciudad de México que por la importancia para implica se trascribe a continuación: ...

"En consecuencia y concatenando todo lo expuesto en este apartado, si bien es cierto que el Congreso local suprimió la atribución del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, para crear nuevas Unidades Técnicas, no se advierte que ello trasgreda algún principio constitucional, toda vez que el legislador no reservó a las autoridades máximas (Consejo General) de los OPLE, la atribución para crear este tipo de órganos.

"Luego entonces, no se aprecia que con la desaparición de dicha facultad de crear unidades técnicas o con la supresión de determinadas unidades, se impacte negativamente en las funciones sustantivas encomendadas por ministerio constitucional (artículo 41). ...

"Siendo lo anterior de esta forma, en nada se afecta la autonomía del IECM, por habérsele retirado a su Consejo General la facultad de creación de nuevas unidades técnicas, toda vez que, para el orden constitucional, lo medularmente esencial es que cuente con medios suficientes para cumplir sus funciones, y no que sea a través de una estructura determinada.

"En este punto, resulta oportuno resaltar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumulados 147/2020, 163/2020 y 228/2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, aún cuando el principio de austeridad no se encuentra previsto en las normas constitucionales electorales, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, su inclusión como elemento para regir en las actividades de las autoridades administrativas electorales resultaba conforme al parámetro de regularidad constitucional.

"Así, con base en la resolución descrita, los principios que rigen las funciones públicas de las autoridades electorales a nivel federal y local, se guían por los principios que resultan aplicables, de tal suerte que los legisladores locales cuentan con libertad configurativa para normar los principios que habrán de observarse en cada una de las actividades que esas autoridades realizan, en función de su naturaleza. Dicho de otra forma, no es sólo una determinación caprichosa del legislativo de la Ciudad de México, incluir como principio el de austeridad, puesto que éste no resulta incompatible, y el Congreso de la Ciudad de México, cuenta con la libertad de configuración de la norma, para que sea parte de los principios que habrán de confluir con los ejes rectores de la función electoral, en tanto el adecuado desempeño de las atribuciones constitucionales conferidas al IECM, no se vean afectadas o mermadas.

"Esto es porque, si bien es cierto que como parte de la función electoral de la organización de los comicios, los Organismos Públicos Locales Electorales ejercen estas funciones propiamente electorales, no escapa a su naturaleza la realización, de actividades de índole administrativo, relacionadas con la aprobación y el ejercicio de presupuesto y del gasto público, motivo por el cual, el principio de austeridad es compatible y encuadra en los principios de eficiencia, eficacia, economía y honradez a que hace referencia el numeral 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Luego entonces, si bien no significa que el principio de austeridad deba anteponerse a los principios rectores de la función electoral tutelados en los artículos 41, Base V, apartado A y 116, fracción, IV inciso b), (certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad), sí constituye un elemento que debe tomarse en consideración al ejercer sus funciones administrativas en relación con el ejercicio del presupuesto.

"De acuerdo con lo expuesto entonces, si la determinación de suprimir Comisiones y Direcciones del IECM tuvo como finalidad adecuar el ejercicio del presupuesto a las normas que regulan el gasto público, pero reasignó las funciones sustanciales a otros órganos de la propia autoridad administrativa electoral, no se advierte la afectación a su autonomía e independencia, toda vez que la deliberación y decisiones correspondientes no fueron suprimidas o eliminadas, sino reconfiguradas y reasignadas, y deberán seguirse adoptando por la propia autoridad electoral local, en el pleno ejercicio de su autonomía técnica y de gestión. ...

"De esta forma, como se ha demostrado la reingeniería hecha por el Congreso de la Ciudad de México, en la norma impugnada en ningún momento atenta contra los principios que rigen la función electoral, como lo son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y1máxima publicidad, ni mucho menos se afecta el correcto del Instituto Electoral de la Ciudad de México ni se pone en riesgo la operatividad y funcionamiento del mismo, aún con la supresión impuesta al Consejo General del IECM para crear nuevas unidades técnicas, misma que encuentra su lógica en preservar el mandato legislativo.

"**FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. En este apartado de su Primer Concepto de Violación, la parte promovente considera la necesidad de que exista una motivación reforzada, en el sentido de justificar de manera sustantiva, expresa, objetiva y razonable los motivos por los cuales decidió soslayar la autonomía técnica, de gestión, orgánico-administrativa y de funcionamiento interno del IECM, mediante la eliminación de las áreas técnicas especializadas, así como de las Comisiones de Vinculación con Organismos Externos, Fiscalización e igualdad de Género y Derechos Humanos. Considera se advierte una categoría sospechosa que afecta a los derechos fundamentales de la ciudadanía.**

"Dicho concepto de invalidez es infundado, ya que, si bien, en general, cualquier acto de autoridad debe cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza del acto, de modo que las autoridades legislativas satisfacen el requisito de fundamentación cuando actúan dentro de las atribuciones que les

confiere la Constitución Federal, y que **la** motivación se cumple cuando las leyes se refieran a relaciones sociales que exijan regularse jurídicamente, lo que hace innecesario que cada norma deba ser materia de una motivación especifica.

"Ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se cumplen los requisitos del precepto 16 constitucional, si el Congreso que expide el acto está expresamente facultado para ello, lo hace dentro de los límites de atribuciones que la Constitución le otorga y se refiere a circunstancias que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin requerir que la norma cite los preceptos que faculten a su creador, o implicar motivación específica de cada ordenamiento, sino que ello se hace de manera general en la exposición de motivos. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia con número de registro 232351, de la Séptima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Volumen, Primera parte, consultable en la página 239, de rubro y texto siguiente:

"'FUNDAMENTACIÓN Y MÓTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. ...'

"Posteriormente, en diversos precedentes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, tradicionalmente los principios de fundamentación y motivación, cuando se trata de acto que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno son exigencias que quedan satisfechas con la existencia de una norma legal que otorgue a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma que disponga la ley, y con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan concluir que procedía aplicar la norma correspondiente y, por tanto, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro; así, la debida fundamentación y motivación se cumple. ...

"Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad

tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad. por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación se cumple: ...

"En consecuencia, el acto impugnado, es decir el DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EL 02 DE JUNIO DE DOS MIL EINTIDOS EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, se encuentra debidamente fundado y motivado.

"Para mayor ilustración se transcriben los preceptos normativos referidos: ...

"Por otra parte, en cuanto a la motivación, la norma impugnada está debidamente fundada ya que en su exposición de motivos se explicaron detalladamente los elementos que consideraron los legisladores para aprobarla los cuales sustancialmente fueron: ...

"**LA PARTE ACTORA SOSTIENE INFUNDAMENTE EN SU SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ QUE:**

"Las áreas ejecutivas que realizan actividades sustanciales tendentes a materializar la democracia en esta ciudad, se les hayan atribuido las funciones de las Unidades Técnicas que ahora se eliminan con la reforma, afecta la debida integración del órgano electoral local a la luz de los principios de la función electoral y la maximización de los derechos humanos de carácter político electoral de la ciudadanía.

"En este sentido, la actora alega que la reforma impugnada vulnera derechos humanos que derivan. de la afectación de la autonomía e independencia del IECM, a través de los postulados enunciados en los incisos siguientes: ...

"De inicio, sus Señorías, deben considerar que la materia y objeto de la norma impugnada no versa sobre regulación de derechos fundamentales, sino

únicamente es una reestructuración del Instituto Electoral de la Ciudad de México, para ajustar su diseño a la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 en et Diario Oficial de la Federación en materia político-electoral, en la que se establece una reestructuración y redistribución de funciones entre los organismos electorales de las entidades federativas y del INE, al homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales; asimismo, se le confieren al INE atribuciones en materia de organización de los procesos electorales a nivel local, como se aprecia a continuación: ...

"Por lo tanto, no debe perderse de vista que, de facto, la reforma implica una reingeniería institucional, que hace que el OPLE capitalino, se encuentre en mejores condiciones para poder hacer un gasto eficiente de recursos, sin que existiera una sola supresión de áreas o de facultades constitucionales o legales con que cuente el instituto. Dicho de otra forma, la reforma representa una reestructuración, y no así, la extinción de facultades. Es por ello que, acorde a la semejanza que algunos de los tópicos abordados por las Unidades Técnicas o Comisiones que fueron fusionadas (no suprimidas ni eliminadas), se llevó a cabo un replanteamiento estructural; sin que ello implicara que las atribuciones relacionadas con los derechos humanos fueran eliminadas.

"Y ello se hizo en ejercicio de las atribuciones que tiene el Congreso de la Ciudad de México para hacer los ajustes o diseños necesarios en la integración y organización del Instituto Electoral de la Ciudad de México. ...

"La reforma impugnada no desaparece, ni suprime las atribuciones de las Comisiones encargadas de los asuntos de Género y Derechos Humanos que lleva a cabo el Instituto Electoral de la Ciudad de México, en detrimento de los Derechos Humanos, y concretamente, en afectación de los Derechos Humanos de las Mujeres, por lo cual, tampoco se actualiza una supuesta vulneración al principio de progresividad de los Derechos Humanos.

"El Instituto alega básicamente que la reestructuración planteada, implica la desaparición de la Comisión encargada de las temáticas de Género y de Derechos Humanos, cuando en realidad, implica una reestructuración que confiere las facultades que le correspondían a la Comisión Permanente de Educa-

ción Cívica y Construcción Ciudadana, a la hoy denominada Comisión Permanente de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana. ...

"Es evidente que no puede hablarse de ninguna extinción de áreas, puesto que, se insiste, únicamente se han conjuntado áreas que, por la similitud de sus temáticas, permiten concentrarse, sin que, en ningún momento, se modificara alguna atribución o facultad del Instituto, ni se interviniera sobre la autonomía técnica y de gestión del propio Instituto para la selección de las personas que estarán al frente de dichas áreas.

"Así, observamos que el artículo 63 en la reforma, adiciona diez incisos en su segundo párrafo, mismos que son íntegra y literalmente una reproducción de las fracciones 1 a IX del ahora derogado. ...

"Así pues, se insiste en que la reforma al Código de Instituciones y Procedimientos electorales de la Ciudad de México publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 02 de junio de 2022, no le causa perjuicio alguno en detrimento de las facultades y atribuciones del Instituto, pues no se le restaron facultades a ninguna de las dos Comisiones extintas; sino por el contrario, la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana, al ser el resultado de· la fusión de las extintas Comisiones, reúne inalteradas las facultades y atribuciones de ambas. ...

"Con esto, se tiene que la modificación estudiada no contraviene ni la autonomía técnica y de gestión del Instituto, mismo que a través de su Consejo General llevará a cabo en libertad plena las adecuaciones a las áreas; y tampoco se llevó a cabo ninguna reforma que pudiera poner en riesgo los derechos humanos de las y los ciudadanos de las personas Consejeras Electorales, ni de la ciudadanía, razón por la cual, no se advierten circunstancias 'sospechosas' que puedan implicar la necesidad de llevar a cabo un reforzamiento en la motivación de la reforma.

"Es menester destacar que, como ha quedado claro en el estudio del concepto de violación relativo a la supuesta falta de fundamentación y motivación, el Congreso de la Ciudad de México, encuentra adecuada y basta fundamenta-

ción, al ser el órgano legislativo por excelencia que cuenta con las facultades y atribuciones para llevar a cabo las reformas pertinentes a la legislación local, y que diversos precedentes de la Suprema Corte han dado patente de la capacidad con que cuenta para llevar a cabo actos tendentes a la modificación y reestructuración de los órganos constitucionales autónomos. ...

"Por otra parte, cabe mencionar que, la austeridad republicana, aunque pareciera ser un concepto al que muchas autoridades y actores de la vida pública de México no pueden (o no desean) acostumbrarse. No debe soslayarse que con fecha 19 de noviembre de 2019, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley Federal de Austeridad Republicana, cuyas disposiciones son de orden público e interés social, cuyo objeto es regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal, y que los recursos económicos con que se disponga, se gasten con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 constitucional.

"**b) La reforma suprime la Comisión Permanente de Fiscalización y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, se cambia la denominación de la Comisión de Asociaciones Políticas, le asignan atribuciones en esta materia, además de permitir la creación de una temporal Especializada de Fiscalización, compelen la supuesta obligación de contar con un órgano técnico de fiscalización, como lo mandata el artículo 41 constitucional.**

"**Asimismo, señala una afectación directa a las funciones dé fiscalización que el INE delega al IECM.**

"En este apartado, la actora sostiene infundadamente que el Decreto impugnado, al suprimir la Comisión Permanente de Fiscalización y la Unidad Técnica Especializada en Fiscalización y cambiar la denominación de la Comisión de Asociaciones Políticas, asignarle atribuciones en esta materia, además de permitir la creación de una Unidad Temporal Especializada en Fiscalización, compelen la obligación de contar con un órgano técnico en fiscalización como lo mandata el artículo 41 constitucional y en consecuencia, afecta el principio constitucional rector de la materia electoral como lo es el de certeza.

"El presente concepto de invalidez es infundado al partir de una falacia, debido a que realiza una interpretación sesgada e irreal de lo que precisa la Constitución Federal en su artículo 41, que por su importancia se trascribe la parte conducente: ...

"Desprendiéndose del mismo que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos tanto de elecciones federales como locales, permitiéndole la posibilidad de delegar dicha función de fiscalización a un Organismo Electoral Local, por lo que dicha delegación es una excepción no es la regla ...

"Por lo tanto no les asiste la razón a los actores cuando plantean que es obligatorio contar con un órgano técnico de fiscalización 'PERMANENTE' en el Instituto Electoral de la Ciudad de México, de inicio porque eso no dice el artículo 41 de la Constitucional Federal y lo único que se puede inferir del mismo es que dicha facultad fiscalizadora que de origen es exclusiva del INE, puede ser delegada excepcionalmente al el Instituto Electoral de la Ciudad de México y para hacerlo requiere seguir un procedimiento, contenido en el punto 2 del artículo 7 del Reglamento de Fiscalización del INE, el cual estipula: ...

"Por lo tanto, es claro lo infundado del concepto de invalidez esgrimido por la parte aclara. Ahora bien, es importante precisar que las atribuciones ordinarias de fiscalización que desempeñaba la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización relacionadas con la fiscalización de las agrupaciones políticas locales, de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político local, de las organizaciones de observación electoral; y la liquidación de las asociaciones civiles construidas por candidaturas independientes se reasignan con el decreto impugnado a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y de Fiscalización, como se desprende del artículo 95 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, que precisa: ...

"Así pues, como se puede observar, las atribuciones conferidas a la Comisión de Vinculación con Organismos Externos, en la redacción anterior del artícu-

lo 65 del Código Comicial local, fueron trasladadas a las atribuciones conferidas a la Secretaría Ejecutiva, con la adición de las fracciones XIX Bis, XIX Ter, XIX Quáter y XX, al artículo 86 de la precisada normatividad electoral.

"La ampliación de facultades a la Secretaría Ejecutiva es fundamental en la presente iniciativa. No sólo por la forma en la que se distribuirán las competencias, sino porque lo que se pretende con esta iniciativa de reforma es que el órgano electoral cuente con los procesos administrativos suficientes y necesarios para conservar y mejorar la calidad en la gestión de sus procesos administrativos internos. Por ello y derivado de las disposiciones legales a nivel federal se debe de contar con una estructura que armonice las acciones tendentes a la incorporación de programas del Centro de Formación y Desarrollo. Ante este hecho la Secretaría Administrativa juega un papel fundamental en la coordinación de dichas tareas.

"**ESTUDIO DEL TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.**

"**Aducen la violación a los artículos 14, 16, 41 Base V párrafo primero apartado 'C'; 122 fracción VII en concordancia con el 116 fracción IV inciso C de la CPEUM.**

"Al respecto, este apartado del tercer concepto de invalidez, redunda en una supuesta indebida fundamentación y motivación de la reforma impugnada, así como la supuesta invasión a la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México, para el adecuado desempeño de la función electoral y las atribuciones constitucionalmente conferidas a éste.

"En virtud de que el presente apartado se encuentra estrechamente vinculado a lo estudiado en el apartado del PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ y sus correspondientes subincisos, se responde conjuntamente con lo antes descrito en parágrafos anteriores, sin que ello represente una vulneración a la obligación de responder a todos los conceptos de invalidez hechos valer por la actora.

"**La parte actora sostiene infundadamente que se vulneró el principio de división de poderes al subordinar supuestamente al IECM a un órgano del Estado (el Congreso capitalino).**

"De nueva cuenta, en este apartado circunscribe sobre una situación ya abordada en el estudio del presente Informe, cuando se aclaró que no existe ningún grado de subordinación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, ante las facultades del Congreso local, dado que, si bien es cierto, el IECM cuenta con la autonomía técnica y de gestión, conferidas constitucionalmente, este **NO** cuenta con la facultad soberana para regular normativamente lo correspondiente a su organización interna, puesto que, esa libertad configurativa, es una facultad expresa y soberana de los Congresos locales; y no así, de los órganos constitucionalmente autónomos.

"El estudio de dicho concepto de invalidez, se encuentra en párrafos anteriores, igualmente al llevar a cabo el estudio del PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ, por lo cual, se contestan éste y el mencionado estudio primero en su conjunto, dada su estrecha relación jurídico-normativa, sin que ello represente una afectación o lesión, o falla de exhaustividad de este Congreso de la Ciudad de México, al rendir el presente Informe. ...

"Por lo tanto, el presente concepto de invalidez debe declararse infundado."

15. SÉPTIMO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.** Por escrito depositado el día nueve de septiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Adrián Chávez Dozal, en su carácter de Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica de la Ciudad de México, como titular del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, dio contestación a la demanda.

16. La autoridad demandada manifestó en su contestación, sucintamente, lo siguiente:

"**En cuanto a las causas de improcedencia:**

"En su **primera causal,** señala que se actualiza la prevista en el artículo 19, 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, al promoverse la presente controversia constitucional en contra de normas generales o actos en materia electoral.

"Al respecto, resulta importante señalar que este Alto Tribunal, al emitir el criterio jurisprudencial 'MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.', determinó los casos en los cuales dicho ente es competente para poder resolver una controversia constitucional. Siguiendo dicho criterio, para poder determinar que se trata de un acto que versa en materia electoral de forma indirecta, es necesario cerciorarse que: en la demanda no se impugnen leyes electorales (normas generales), toda vez que la única vía para poder analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; que no se combatan actos y resoluciones competencia de autoridades electorales y por último que se cumplan las condiciones establecidas en la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 para que se acredite que ese Máximo Tribunal cuenta con competencia.

"Entonces, la presente controversia no versa sobre cuestiones o actos en materia electoral indirecta, pues el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, es una norma general estrictamente de naturaleza electoral, de conformidad con el artículo 1o. de dicho ordenamiento, por lo que, para su impugnación, se requiere de un medio de control constitucional diverso.

"Es decir, la presente controversia resulta improcedente al versar sobre la impugnación de una norma de carácter general de índole electoral.

"Además, el acto reclamado tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, garantizar que se realicen elecciones libres, periódicas y auténticas mediante sufragio en la Ciudad de México, de conformidad con la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y demás ordenamientos aplicables, relativas a:

"Promoción, respeto y protección de los derechos y obligaciones electorales de la ciudadanía.

"Las prerrogativas y obligaciones de Partidos Políticos Nacionales, Locales, candidaturas de los partidos y candidaturas sin partido;

"La constitución, derechos y obligaciones de las Agrupaciones Políticas Locales:

"Las elecciones para Jefa o Jefe de Gobierno, Diputadas y Diputados al Congreso de la Ciudad de México, Alcaldesas o Alcaldes y Concejales;

"Las bases del régimen sancionador electoral y el régimen sancionador en materia de participación ciudadana;

"Los procedimientos de investigación y fiscalización electoral, en el supuesto de que el Instituto Nacional Electoral delegue dicha facultad;

"Acciones para el fortalecimiento de la educación cívica y formación de ciudadanía;

"La estructura y atribuciones del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral, ambos de la Ciudad de México.

"Lo relativo a los Gobiernos de Coalición.

"En su **segunda causal,** señala que se actualiza la prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, dada la inexistencia de una violación a la Constitución Federal, toda vez que las disposiciones del ordenamiento impugnado no contravienen el Texto Constitucional, que establece la estructura básica contemplada para dicho organismo autónomo.

"Lo anterior, pues ni de la Constitución Federal, ni de la legislación general en materia electoral, se advierte la existencia de disposiciones que establezcan la manera en que los Organismos Constitucionales Autónomos, como el Instituto Electoral de la Ciudad de México, organizaran su estructura, por lo que las reformas relativas a la reestructura organizacional de dicho Instituto, no son contrarias al texto constitucional vigente.

"Por tanto, al no existir invasión de competencias lo procedente es desechar de plano la presente demanda.

"**Dando contestación a los conceptos de invalidez del órgano actor, señala lo siguiente:**

"Menciona que, los conceptos de invalidez primero y tercero, resultan **infundados,** pues la parte actora sostiene que mediante la emisión del acto impugnado, así como su publicación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo de dicha entidad se excedió en sus atribuciones, al invadir la esfera competencial del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en razón de que al establecerse una restructuración orgánica interna de este, se subordinó el ejercicio de sus funciones especializadas reconocidas bajo el parámetro constitucional como Organismo Autónomo.

"Dicho argumento resulta **infundado** pues la actora no aporta elementos que permitan establecer que el acto reclamado transgrede su esfera competencial en contravención de la Constitución Federal.

"Los artículos 49 y 116 constitucionales, establecen el principio de división de poderes, mismo que tiene por objeto establecer un instrumento de limitación y de ordenación en cuanto a las actuaciones del poder público.

"Ahora, dicho principio apunta a cuatro objetivos principales:

"Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes participen en ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.

"Que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros:

"Que se de entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que deriva la cumplimentación o perfeccionamiento del acto; y

"Establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.

"Entonces, dicho sistema de pesos y contrapesos tiene por objeto evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente, y como consecuencia de ello una afectación al principio democrático y a los derechos fundamentales de la colectividad, en virtud de que será la última quien resienta la intromisión de las esferas competenciales que trascienden en la adecuada función del Estado.

"Ahora los Órganos Constitucionales Autónomos surgen bajo la idea de equilibrio constitucional, basada en los controles de poder, evolucionando la teoría tradicional de la división de poderes y dejando de concebirse como tres tradicionales sin perder su esencia. A dichos entes se les atribuyen las siguientes características:

"Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

"Mantienen relaciones de coordinación con otros órdenes del Estado.

"Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera.

"Sus actos se rigen bajo los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad.

"Atienden a funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

"Una vez sentado lo anterior, se concluye que la emisión del Decreto impugnado no trastoca el principio de división de poderes, ya que, establecer una estructura orgánica diversa dentro del Instituto Electoral de la Ciudad de México, atiende a las facultades del Poder Legislativo derivado del principio de democracia constitucional, el cual se encauza a la función principal de dicho órgano, mismo que no se encuentra subordinado a los demás poderes.

"Además, el artículo 41, fracción V apartado A, de la Constitución Federal, sostiene que el Instituto Nacional Electoral es un Organismo Público Autónomo establecido en ley y a su vez, el artículo 50 de la Constitución de la Ciudad de México, determina la estructura del Instituto Electoral de la Ciudad de México y las funciones del mismo, las cuales no se vieron trastocadas por el decreto impugnado.

"Los artículos 98 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los Organismos Públicos Locales gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, pero dicha autonomía no es ilimitada, ya que sobre la determinación en su organización y estructura debe ceñirse a las obligaciones constitucionales y legales en relación con sus funciones y atribuciones.

"Ahora atendiendo a la reforma de dos mil catorce, mediante la cual se generó una redistribución de atribuciones entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos locales, es que el acto combatido no atenta contra el principio de autonomía del instituto, en razón de que la estructura orgánica establecida en dicha reforma vela por las atribuciones y funciones actuales del citado Instituto.

"De la exposición de motivos de la reforma del decreto impugnado, se desprende que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México atiende, entre otros ordenamientos, a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez contenidos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

"Por tanto, los Organismos Constitucionales Autónomos deberán evaluar y ajustarse a la finalidad de optimizar sus presupuestos de conformidad con los principios señalados.

"Aunado a lo anterior, el legislador local y federal cuentan con la obligación de hacer los procesos electorales menos onerosos y mas eficientes, en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México, de ahí que el decreto impugnado busque la finalidad de optimizar competencias.

"Es con base en dicha optimización de competencias que, se evidencia lo infundado de las alegaciones de la parte actora relacionadas con la violación a la autonomía de gestión del referido instituto derivado de eliminar con la reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, áreas técnicas que son necesarias para la debida función electoral e integración de ese Organismo, generando una carga laboral cuantitativa y cualitativa que impide la maximización de los derechos humanos de carácter político-electoral en la Ciudad de México, pues contrario a ello, se aprecia que las atribuciones con las que contaba la Unidad Técnica Especializada de fiscalización corresponden a tales que tienen origen en la Dirección Equitativa de Asociaciones Políticas Locales, es decir, se optimizó y se simplificaron las funciones, generando mayor eficiencia al seguir con la cadena de atribuciones que tiene como origen la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas.

"De ahí que el legislador consideró contar con una Dirección Ejecutiva y una Comisión que reagrupe las atribuciones en materia de fiscalización, por tanto, no se vulnera ni debilita al Instituto Electoral de la Ciudad de México, dado que las facultades de las Unidades Técnicas que fueron modificadas se reagruparon a las Direcciones a las que estaban adscritas, en función del principio de austeridad.

"En cuanto a la materia de género, el acto impugnado creo dentro del Instituto Electoral de la Ciudad de México, una dirección ejecutiva que aglutina este tema e integra un programa de educación cívica en todos sus niveles.

"Luego entonces, el incremento de facultades de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa, son fundamentales para que el Órgano Electoral cuente con los procesos administrativos suficientes y necesarios para conservar y mejorar su gestión.

"De ahí que para optimizar estructuras electorales y reducir costos de organización y funcionamiento, se quitaron facultades y funciones, no solo al Instituto Electoral de la Ciudad de México, sino a todos los Institutos Electorales locales, en atención a lo Establecido en la Constitución Federal y la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

"En cuanto al **concepto de invalidez segundo** el mismo resulta **inoperante,** por lo siguiente:

"La parte actora sostiene que con el decreto impugnado se violaron derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México.

"Ahora, no existe legitimación constitucional que faculte al Instituto Electoral actor para impugnar actos que fueron emitidos por las autoridades demandadas en observancia de normas vigentes, y respecto de las cuales la parte actora pretende defender 'derechos humanos', mismo que no son materia de una controversia constitucional, ya que ni siquiera demuestra la existencia de un acto de aplicación del citado Decreto.

"El artículo 104, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dota al Instituto Electoral de la Ciudad de México, de la atribución de desarrollar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda, de paridad de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, circunstancia que sí es contemplada en el Decreto impugnado, en su artículo 59, fracción IV en donde se cuenta con la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana.

"De ahí que, la reforma a la estructura orgánica del Instituto actor cumple con los parámetros establecidos por la Constitución Federal, Local y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a la atención de los rubros en materia de género.

"Aunado a lo anterior no se efectuó la pérdida de personal especializado en dichos rubros, ni se trasgredió el principio de especialidad del Instituto actor, pues el decreto impugnado permite en sus numerales 50 fracción V y 59, último párrafo, la creaciones de Comisiones provisionales y Comités para su adecuado funcionamiento, asimismo respecto a la Comisión Permanente de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana, dicho Código faculta al Consejo General para contar con el personal necesario para la atención de asuntos en esas materias, respetando así las obligaciones constitucionales relacionadas con la paridad de género, derechos humanos y educación

cívica previstas dentro de los derechos político electorales que el Instituto se encuentra obligado a observar, así como a la autonomía en materia electoral."

17. **OCTAVO.—Opinión del Fiscal General de la República.** De autos no se advierte que la entidad referida formulara manifestación alguna.

18. **NOVENO.—Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar la asistencia por video conferencia de **Adrián Chávez Dozal,** Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México y personal de **Octavio Osorio Gómez,** delegado del Poder Legislativo de la Ciudad de México y **Rodolfo Corona Ortega,** delegado del Instituto Electoral de la Ciudad de México; se tuvieron por recibidos los escritos de alegatos de las partes.

DÉCIMO.—Mediante acuerdo de fecha veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, una vez que se dio cuenta con el resultado de la audiencia y se dio cuenta al Ministro instructor del contenido del expediente de la controversia constitucional 122/2022, se cerró instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA

19. Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1]

[1] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] así como por el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación;[3] en virtud de que se plantea un conflicto sobre una norma general entre el Instituto Electoral de la Ciudad de México y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y SU CERTEZA

20. Con fundamento en 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] este Tribunal Pleno procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

21. Del estudio integral de la demanda, en relación con sus anexos, se desprende como acto impugnado, en abstracción de los calificativos que sobre su constitucionalidad realiza la demandante, el siguiente Decreto cuya existencia se acredita con la copia certificada que al efecto remitió el Legislativo demandado:

"DECRETO POR EL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 33; 36; EL PRIMER PÁRRAFO Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 37; LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 50; LAS FRACCIONES I, IV Y V ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 59; EL PRIMER PÁRRAFO DEL ART. 60; LA FRACCIÓN IV DEL AR-

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

[2] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[3] "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

[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 ..."

TÍCULO 63; EL ARTÍCULO 64; LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 67; LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 80; LOS INCISOS N) Y Ñ) DE LA FRACCIÓN 11, ASÍ COMO LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 83; PRIMER Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 94; PRIMER PÁRRAFO, LAS FRACCIONES XIII, XIV Y XV DEL ARTÍCULO 95; EL ARTÍCULO 103; EL ARTÍCULO 107; LAS FRACCIONES I, II, IV, VII, VIII Y IX DEL ARTÍCULO 109; LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 162; LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 251; EL ARTÍCULO 265; LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 273; LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 323; EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 348; EL ARTÍCULO 350; 351; PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN I Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 352; PRIMER Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 353; FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 383; EL ARTÍCULO 406; Y PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 408. SE ADICIONA LA FRACCIÓN X BIS, UN PÁRRAFO Y LOS INCISOS A), B), C), D), E) Y F) AL ARTÍCULO 60; SE ADICIONA EL ARTÍCULO 60 BIS, LOS INCISOS A), B), C), D), E), F), G), H), I) Y J) A LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 63; LA FRACCIÓN IV BIS AL ARTÍCULO 67; LOS INCISOS O), P) Y Q) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 83; LAS FRACCIONES XIX BIS, XIX TER Y XIX QUÁTER AL ARTÍCULO 86; LAS FRACCIONES XXIV BIS, XXIV TER Y XXIV QUÁTER AL ARTÍCULO 88; LAS FRACCIONES XXII BIS, XXII TER, XXII QUÁTER, XXII QUINQUIES Y XXII SEXIES AL ARTÍCULO 94; LAS FRACCIONES XV BIS CON LOS INCISOS A) Y B), XV TER, XV QUÁTER, XV QUINQUIES, XV SEXIES, XV SEPTIES, XV OCTIES Y XV NONIES DEL ARTÍCULO 95; SE AGREGAN LOS INCISOS A) Y B) DEL ARTÍCULO 103. SE DEROGA EL INCISO C) DE LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 50; LAS FRACCIONES VII Y IX DEL ARTÍCULO 59; SE DEROGAN LAS FRACCIONES III Y X DEL ARTÍCULO 60; EL ARTÍCULO 65; EL ARTÍCULO 68; EL INCISO N) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 83; EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 84; LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 86; LAS FRACCIONES III, V Y VI, ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 98; LA FRACCIÓN II Y DOS PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 102, LOS PÁRRAFOS 2, 3, 4 Y 5 DEL ARTÍCULO 107; EL ARTÍCULO 108; EL ARTÍCULO 109. TODOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

"**TRANSITORIOS**

"**PRIMERO.** Remítase a la persona titular de la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"**SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

"**TERCERO.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente Decreto.

"**CUARTO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto y dentro de un marco de derechos humanos, el Consejo General contará con un plazo de 91 días naturales para adecuar su estructura orgánica y funcional, sujetándose a los principios constitucionales de racionalidad, austeridad, economía, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público, previendo un modelo de organización compacto que garantice el debido ejercicio y la probidad en la función pública.

"**QUINTO.** Las comisiones actuales permanecerán vigentes hasta en tanto sean constituidas las nuevas.

"La integración de las nuevas comisiones se llevará a cabo dentro del plazo establecido en el artículo Cuarto Transitorio de este Decreto, las cuales, por única ocasión, se determinarán mediante acuerdo del Consejo General, sin importar la composición actual de las mismas."

22. Cabe mencionar que, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, si se presenta una controversia constitucional cuyos conceptos de invalidez no guarden estricta vinculación con el contenido de alguno de los preceptos impugnados, no puede perderse de vista que el objeto de la controversia constitucional es determinar si el decreto impugnado, aun de manera general, invade o no el ámbito competencial del demandante.

23. De ahí que el análisis individual de los preceptos que pertenecen a un decreto impugnado por virtud de la falta de competencia del órgano emisor son materia del estudio de fondo, en donde se determinará si dichos preceptos conforman o no parte de la sistemática con la que el legislador pretendió en el acto impugnado, armonizar la temática fundamental de su reforma.

24. Es decir, que no es necesario que se expresen agravios para cada una de las disposiciones contenidas en el decreto que al que se le atribuye la inva-

sión de competencia cuando la reforma en su conjunto pretende incluir una temática y mediante la adecuación de diferentes disposiciones, pretende armonizar esa temática en la Ley, mediante el resto de las disposiciones que se modifican.

25. En ese sentido, como se indicó, de la demanda de controversia constitucional se desprende que se señala como acto controvertido la totalidad del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México el dos de junio de dos mil veintidós.

26. Un primer nivel de análisis del Decreto impugnado, de conformidad con lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 98/2009,[5] de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", permite observar disposiciones que resultan inocuas para la materia de la impugnación. A saber:

[5] El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "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, establece que las sentencias deberán contener 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; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Julio de 2009, Página 1536, Registro 166,985.

SE REFORMAN	OBSERVACIÓN
EL PRIMER PÁRRAFO Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 37	En el primer párrafo se eliminó la palabra Electoral en la referencia al Instituto Nacional.
LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 67	Se eliminó la "y" después del punto y coma.
LOS INCISOS N) Y Ñ) DE LA FRACCIÓN II, ASÍ COMO LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 83	El inciso Ñ) no tiene modificación del texto anterior.
PRIMER Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 94	El último párrafo corrigió una aparente redundancia sobre el término ciudadanía.
PRIMER PÁRRAFO, LAS FRACCIONES XIII Y XV DEL ARTÍCULO 95	En la fracción XIV, se eliminó la referencia (sic) y la letra "y" después del punto y coma.
LAS FRACCIONES I, II, IV, VII, VIII Y IX DEL ARTÍCULO 109	Este artículo fue derogado.
PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN I Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 352	En el último párrafo, la modificación consistió en la eliminación de la palabra Electoral, al referirse al Instituto Nacional.

27. Por tanto, habrán de tenerse como efectivamente impugnados y objeto de estudio el Decreto señalado como acto impugnado, en cuanto **reforma** los artículos 33; 36; la fracción IV del artículo 37; la fracción XI del artículo 50; las fracciones I, IV y V así como el último párrafo del artículo 59; el primer párrafo del artículo 60; la fracción IV del artículo 63; el artículo 64; la fracción XVII del artículo 83; la fracción XVII del artículo 86; primer párrafo del artículo 94; primer párrafo, las fracciones XIII y XV del artículo 95; el artículo 103; el artículo 107; la fracción II del artículo 162; la fracción VI del artículo 251; el artículo 265; la fracción V del artículo 273; la fracción V del artículo 323; el primer párrafo del artículo 348; el artículo 350; 351; primer párrafo, fracción I del artículo 352; primer y último párrafo del artículo 353; fracción III del artículo 383; el artículo 406; y primer párrafo del artículo 408. se adiciona la fracción X bis, un párrafo y los incisos a), b), c), d), e) y f) al artículo 60; **se adiciona** el artículo 60 bis, los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) a la fracción XII del artículo 63; la fracción IV bis

al artículo 67; los incisos o), p) y q) a la fracción II del artículo 83; las fracciones XIX bis, XIX ter y XIX quáter al artículo 86; las fracciones XXIV bis, XXIV ter y XXIV quáter al artículo 88; las fracciones XXII bis, XXII ter, XXII quáter, XXII quinquies y XXII sexies al artículo 94; las fracciones XV bis con los incisos a) y b), XV ter, XV quáter, XV quinquies, XV sexies, XV septies, XV octies y XV nonies del artículo 95; se agregan los incisos a) y b) del artículo 103. **Se deroga** el inciso c) de la fracción XI del artículo 50; las fracciones VII y IX del artículo 59; se derogan las fracciones III y X del artículo 60; el artículo 65; el artículo 68; el inciso n) de la fracción II del artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; las fracciones III, V y VI, así como el último párrafo del artículo 98; la fracción II y dos párrafos del artículo 102, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 107; el artículo 108; el artículo 109; todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; así como los Transitorios del mencionado Decreto.

III. OPORTUNIDAD

28. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente. De conformidad con 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, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

29. En el caso, el Decreto impugnado, fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dos de junio de dos mil veintidós, y por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el viernes tres de junio y concluyó el jueves catorce de julio siguiente; de dicho plazo deben descontarse los días cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de junio, así como el dos, tres, nueve y diez de julio, por tratarse de sábados y domingos.

30. Si la demanda de controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el miércoles trece de julio de dos mil veintidós, se concluye que su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

31. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

32. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;"

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario ..."

33. De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un organismo autónomo y el Poder Ejecutivo o Legislativo de una Entidad Federativa, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder,

u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

34. Por lo tanto, si la presente controversia constitucional fue presentada en representación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, deberá reconocérsele, en términos de los preceptos citados, legitimación en la causa en la presente controversia constitucional.

35. Ahora, en cuanto a la legitimación en el proceso, promueve la controversia constitucional Gustavo Uribe Robles, encargado del Despacho, en su carácter de Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México, quien acredita su personalidad con copia certificada del oficio IECM7PCG/229/2022, de nueve de mayo de dos mil veintidós, suscrito por la Consejera Presidenta de dicho Instituto.

36. Así, en términos de los artículos 77,[6] fracción IV, y 86, fracción I,[7] del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, se le reconoce la legitimación en el proceso para representar al Instituto Electoral.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

37. A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

[6] "**Artículo 77.** Son atribuciones de la Presidencia del Consejo: ...
"IV. Nombrar a las personas servidores públicos que cubrirán temporalmente las vacantes de los titulares de los Órganos Ejecutivos y Técnicos, con carácter de encargados del despacho; debiendo realizar la nueva propuesta de Titular, dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a que se genere la vacante; ..."

[7] "**Artículo 86.** Son atribuciones de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva:
"I. Representar legalmente al Instituto Electoral y otorgar poderes a nombre de éste para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares en ejercicio de sus atribuciones. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto Electoral o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá autorización del Consejo General; ..."

38. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México, el cual le fue reconocido en el auto dictado por el Ministro instructor el catorce de julio de dos mil veintidós.

39. En el caso, se le reconoce legitimación pasiva en la causa, toda vez que, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal y el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria serán parte demandada el Poder que hubiere emitido y promulgado la norma general que sea objeto de la controversia.

40. En cuanto a la legitimación en el proceso, por parte del Congreso local, compareció el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México y, por parte del Ejecutivo, el Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica de la Ciudad de México como titular del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, quien acredita tal carácter con copia certificada de su nombramiento de uno de enero de dos mil veintidós.

41. Por tanto, con fundamento en lo previsto en los artículos 29, fracción XVII, y 32, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; así como las fracciones I y II del artículo 230 del Reglamento Interno del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México, se les reconoce la legitimación en el proceso para representar a las demandadas.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

42. En el presente caso, el Congreso de la Ciudad de México demandado adujo la siguiente causal de improcedencia:

43. Sostiene que se actualiza la establecida en el artículo 19, fracciones II y VIII,[8] de la Ley Reglamentaria, en relación con el numeral 105, fracción I, de la

[8] Cuyo texto a la presentación de demanda señalaba: "VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

Constitución General, al promoverse en contra de normas generales o actos en materia electoral.

44. Menciona que el Decreto impugnado se refiere a la reforma de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, de ahí que tenga naturaleza electoral.

45. Que dicha calidad ya fue definida por esta Suprema Corte de Justicia en el auto admisorio de las acciones de inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 32/2022, 93/2022 y 94/2022.

46. Por su parte, **el Ejecutivo** señaló que la acción es improcedente por las siguientes causas:

47. En su **primera causal,** al igual que el Poder Legislativo, acusa que se actualiza la prevista en el artículo 19, 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, al promoverse la presente controversia constitucional en contra de normas generales o actos en materia electoral.

48. A su consideración, el acto reclamado tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, garantizar que se realicen elecciones libres, periódicas y auténticas mediante sufragio en la Ciudad de México, de conformidad con la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y demás ordenamientos aplicables, relativas a:

• Promoción, respeto y protección de los derechos y obligaciones electorales de la ciudadanía;

• Las prerrogativas y obligaciones de Partidos Políticos Nacionales, Locales, candidaturas de los partidos y candidaturas sin partido;

• La Constitución, derechos y obligaciones de las Agrupaciones Políticas Locales;

• Las elecciones para Jefa o Jefe de Gobierno, Diputadas y Diputados al Congreso de la Ciudad de México, Alcaldesas o Alcaldes y Concejales;

• Las bases del régimen sancionador electoral y el régimen sancionador en materia de participación ciudadana;

• Los procedimientos de investigación y fiscalización electoral, en el supuesto de que el Instituto Nacional Electoral delegue dicha facultad;

• Acciones para el fortalecimiento de la educación cívica y formación de ciudadanía;

• La estructura y atribuciones del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral, ambos de la Ciudad de México;

• Lo relativo a los Gobiernos de Coalición.

49. En su **segunda causal,** señala que se actualiza la prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, dada la inexistencia de una violación a la Constitución Federal, toda vez que las disposiciones del ordenamiento impugnado no contravienen el Texto Constitucional, que establece la estructura básica contemplada para dicho organismo autónomo.

50. Lo anterior, pues ni de la Constitución Federal ni de la legislación general en materia electoral se advierte la existencia de disposiciones que establezcan la manera en que los Organismos Constitucionales Autónomos, como el Instituto Electoral de la Ciudad de México, organizaran su estructura, por lo que las reformas relativas a la reestructura organizacional de dicho Instituto, no son contrarias al texto constitucional vigente.

51. Por tanto, al no existir invasión de competencias, lo procedente es desechar de plano la presente demanda.

52. Por su parte, el Ejecutivo local señaló en su contestación, sucintamente, lo siguiente:

En cuanto a las causas de improcedencia:

53. En su **primera causal,** señala que se actualiza la prevista en el artículo 19, 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, al promoverse la presente controversia constitucional en contra de normas generales o actos en materia electoral.

54. Señala al respecto que resulta importante señalar que este Alto Tribunal, al emitir el criterio jurisprudencial "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.", determinó los casos en los cuales dicho ente es competente para poder resolver una controversia constitucional respecto de actos en materia electoral "indirecta".

55. Siguiendo dicho criterio, para poder determinar que se trata de un acto que versa en materia electoral de forma indirecta, es necesario cerciorarse que: en la demanda no se impugnen leyes electorales (normas generales), toda vez que la única vía para poder analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; que no se combatan actos y resoluciones competencia de autoridades electorales y por último que se cumplan las condiciones establecidas en la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105 para que se acredite que ese Máximo Tribunal cuenta con competencia.

56. Entonces, la presente controversia no versa sobre cuestiones o actos en materia electoral indirecta, pues el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, es una norma general estrictamente de naturaleza electoral, de conformidad con el artículo 1o. de dicho ordenamiento, por lo que, para su impugnación, se requiere de un medio de control constitucional diverso.

57. Es decir, la presente controversia resulta improcedente al versar sobre la impugnación de una norma de carácter general de índole electoral.

58. Además, el acto reclamado tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, garantizar

que se realicen elecciones libres, periódicas y auténticas mediante sufragio en la Ciudad de México, de conformidad con la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y demás ordenamientos aplicables, relativas a:

• Promoción, respeto y protección de los derechos y obligaciones electorales de la ciudadanía;

• Las prerrogativas y obligaciones de Partidos Políticos Nacionales, Locales, candidaturas de los partidos y candidaturas sin partido;

• La constitución, derechos y obligaciones de las Agrupaciones Políticas Locales;

• Las elecciones para Jefa o Jefe de Gobierno, Diputadas y Diputados al Congreso de la Ciudad de México, Alcaldesas o Alcaldes y Concejales;

• Las bases del régimen sancionador electoral y el régimen sancionador en materia de participación ciudadana;

• Los procedimientos de investigación y fiscalización electoral, en el supuesto de que el Instituto Nacional Electoral delegue dicha facultad;

• Acciones para el fortalecimiento de la educación cívica y formación de ciudadanía;

• La estructura y atribuciones del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral, ambos de la Ciudad de México;

• Lo relativo a los Gobiernos de Coalición.

59. En su **segunda causal,** señala que se actualiza la prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, dada la inexistencia de una violación a la Constitución Federal, toda vez que las disposiciones del ordenamiento impugnado no contravienen el Texto Constitucional, que establece la estructura básica contemplada para dicho organismo autónomo.

60. Lo anterior, pues ni de la Constitución Federal ni de la legislación general en materia electoral se advierte la existencia de disposiciones que establezcan la manera en que los Organismos Constitucionales Autónomos, como el Instituto Electoral de la Ciudad de México, organizaran su estructura, por lo que las reformas relativas a la reestructura organizacional de dicho Instituto, no son contrarias al Texto Constitucional vigente.

61. Por tanto, al no existir invasión de competencias lo procedente es desechar de plano la presente demanda.

62. Al respecto, siendo coincidentes la causal de improcedencia aducida por el Poder Legislativo y la primera causal señalada por el Ejecutivo de la Ciudad de México, se responderán de manera conjunta bajo las siguientes consideraciones:

63. Este Tribunal Pleno, en la controversia constitucional 114/2006, precisó el alcance de la materia electoral para efectos de dicha vía, especificando que debe evitarse la traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales.

64. Así, en la referida controversia constitucional se delinearon los siguientes criterios para determinar cuándo la Suprema Corte es competente para conocer de una controversia constitucional y cuándo se está ante una disputa de "materia electoral":

1) En primer lugar, esta Corte debe cerciorarse de que en la demanda no se impugnan "leyes electorales" –normas generales en materia electoral–, interpretando tal expresión de conformidad con los criterios sentados por esta Corte en acciones de inconstitucionalidad.

2) Si se supera el criterio anterior, hay que comprobar que en la demanda no se impugnen actos y resoluciones cuyo conocimiento haya sido atribuido a las autoridades jurisdiccionales electorales competentes, esto es, comprobar que en la demanda no se impugnan actos que se inscriban en la materia electoral directa, relacionada con los procesos que pivotan en torno al sufragio ciudadano.

3) Finalmente, debe satisfacerse el resto de las condiciones a las que la Constitución y la Ley Reglamentaria de la materia condicionan la actualización de la competencia de esta Suprema Corte –en particular–, que se trate de conflictos entre los poderes públicos enumerados en los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

65. El criterio de delimitación de aquello que debe ser considerado "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez tomados en cuenta todos los elementos constitucionalmente relevantes, resulta así estar situado en un punto intermedio entre la definición amplia de materia electoral aplicable en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad y la definición estricta aplicable en el ámbito del juicio de amparo. En el ámbito particular de las controversias constitucionales, resultará especialmente relevante la distinción entre lo que podríamos llamar materia electoral "directa" y materia electoral "indirecta". La materia electoral directa se relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado. La materia que puede calificarse de electoral sólo de modo indirecto es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante procedimientos que pivotan en torno a la emisión del voto ciudadano. Las controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral sólo en sentido indirecto, que por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, sí pueden ser conocidas por esta Corte por la vía de las controversias.

66. Lo anterior quedó asentado en la jurisprudencia P./J. 125/2007, de este Alto Tribunal, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."

67. Una vez establecido lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que no se actualiza la causal invocada por el Poder demandado, en atención a lo siguiente:

68. El Decreto impugnado no versa sobre lo que se denomina "materia electoral directa". Esto significa básicamente que, para desembocar en la improcedencia del presente medio de impugnación, la referida disposición debía involucrar la regulación de algún procedimiento de renovación de algún cargo

de elección popular, o bien, garantizar la legalidad de esos procedimientos electorales en estricto sentido. De este modo, dado que en el presente asunto la norma general impugnada no regula alguno de estos elementos, sino que medularmente se trata de la modificación de la estructura orgánica del Instituto Electoral de la Ciudad de México, no puede hablarse de que se trate de una norma general en materia electoral en el sentido de la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

69. Si bien el Decreto impugnado versa principalmente sobre la reorganización estructural del Instituto, lo cierto es que, conforme a los propios demandantes trae una afectación indirecta a las funciones sustantivas del órgano que involucran derechos político-electorales, es decir, tiene una inferencia indirecta en materia electoral.

70. Por tanto, este Alto Tribunal reconoce que en el presente asunto se aborda la materia electoral, pero esto pasa a un segundo ámbito, pues finalmente todos los actos del Instituto actor se encuentran vinculados a dicha materia.

71. Definido lo anterior, se actualiza la excepción citada en el precedente fijado en la controversia constitucional 114/2006, en cuanto a que este Alto Tribunal puede conocer de controversias, atendiendo a las particularidades del caso.

72. Lo anterior, pues el instituto actor acude al presente juicio alegando una afectación directa sobre sus atribuciones constitucionales.

73. En concordancia con lo anterior, al ser mecanismos residuales, las controversias pueden ser la vía utilizada para defender los derechos del promovente cuando no exista un medio de defensa previsto para plantear una inconformidad en materia electoral, a efecto de no dejar en estado de indefensión al promovente.

74. El criterio anterior encuentra como única excepción el que no se use el argumento de la relativa residualidad de la vía de las controversias para adicionar una vía de impugnación, cuando se hayan agotado ya los recursos previstos para ello en la normativa que rige el acceso a la jurisdicción electoral, supuesto que en el caso en concreto no acontece.

75. Bajo esa óptica, la materia electoral se debe entender en concordancia con los medios de defensa o de impugnación electorales que la propia Constitución señala, es decir, excluye todo lo que se pueda resolver en materia electoral.

76. Ahora, mientras el Instituto Electoral de la Ciudad de México, no tiene medio de defensa establecido, los partidos políticos sí cuentan con los recursos que les confiere la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

77. Por tanto, el Instituto actor no cuenta con la posibilidad de controvertir actos que le afecten, pues no puede intervenir como promovente en ningún medio de impugnación en materia electoral, por lo que acude a la presente controversia a defender sus facultades, que si bien se encuentran vinculadas a la materia electoral, son el único medio del que dispone para hacerlas valer, al existir un mecanismo previsto desde el ámbito electoral donde pueda hacer valer sus derechos.

78. Por lo tanto, resulta materialmente posible que sea mediante la presente controversia donde pueda hacer valer tales cuestiones.

79. Tal criterio fue asumido por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 73/2020, resuelto en sesión de dos de junio de dos mil veintidós.

80. Por otro lado, a diferencia de lo señalado por el Congreso local, la calificación que de las normas se dio en el auto admisorio de fecha siete de julio del año en curso, de las acciones de inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, no es un elemento que supere las consideraciones antes vertidas.

81. Es así porque, como se señaló en el propio auto, la instrucción de una acción de inconstitucionalidad es de naturaleza distinta al proceso de una controversia constitucional.

82. De ahí que, como antes se señaló, en el presente medio de control de constitucionalidad se analiza la regularidad constitucional de la norma desde la

perspectiva de la invasión a la esfera competencial del demandante, sin que obste que, desde un punto de vista formal, se trate de una norma electoral, pues para la controversia constitucional lo relevante es que, si bien trae una afectación indirecta a las funciones sustantivas del órgano que involucran derechos político-electorales, es decir, tiene una inferencia indirecta en materia electoral, esto pasa a un segundo ámbito, pues finalmente todos los actos del Instituto actor se encuentran vinculados a dicha materia.

83. Definido lo anterior, como se ha indicado, se actualiza la excepción citada en el precedente fijado en la controversia constitucional 114/2006, en cuanto a que este Alto Tribunal puede conocer de controversias, atendiendo a las particularidades del caso.

84. Lo anterior, pues el Instituto actor acude al presente juicio alegando una afectación directa sobre sus atribuciones constitucionales.

85. Entonces, es de desestimarse la causal de improcedencia señalada por el Congreso y Gobierno de la Ciudad de México.

86. Ahora, **en cuanto a la segunda cusa de improcedencia** aducida por el Poder Ejecutivo, en el sentido de que no existe la invasión a la esfera competencial del Instituto porque no existe una disposición constitucional que faculte al citado Instituto a establecer su estructura orgánica, debe decirse que ello constituye precisamente la materia a analizar en el fondo de la controversia planteada, pues a juicio de la demandante, sí existe una afectación a su ámbito competencial, a partir de la vulneración a su autonomía como característica constitucionalmente reservada.

87. Por tanto, dicha causal de improcedencia resulta infundada. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99 sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

88. Ahora, esta Suprema Corte **advierte de oficio** que se actualiza una causal de improcedencia en relación con las modificaciones a la estructura orgánica de la Contraloría interna.

89. En efecto, en el Decreto impugnado, se modificaron los artículos 102 y 103, mediante la cual se define la naturaleza del órgano interno de control y redujo de cuatro a dos subcontralorías.

90. No obstante, además de que no existe un concepto de validez específico sobre dicha modificación, debe sobreseerse en relación con la mencionada modificación, a raíz de la autonomía de la Contraloría con relación al Instituto Electoral, lo que impide su análisis mediante esta acción ejercida por el Instituto en defensa de su propia autonomía.

91. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2015, este Tribunal Pleno, en ocasión de la revisión de la legislación del Estado de Tlaxcala, determinó que el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Federal, dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales; y en cuanto a su estructura, ordena entre otros aspectos, que esos organismos contarán con un órgano interno de control que tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Esa disposición en el segmento destacado es del tenor siguiente:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. ...

"El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su

estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. **Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.** Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. ..."

92. Por tanto, el Instituto Electoral actor no está facultado para impugnar por la vía de la controversia constitucional disposiciones que no afecten su esfera competencial en representación de un órgano que tiene autonomía con relación a él.

93. Así, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 20, en relación con la fracción IX del numeral 19 de la Ley Reglamentaria, **se sobresee** en la presente controversia constitucional respecto a la modificación al **artículo 102 y la reforma del numeral 103** del Decreto impugnado.

94. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

VII. ESTUDIO DE FONDO

95. VII.1. Metodología

96. El Decreto impugnado, aun conteniendo una diversidad de disposiciones, es señalado como una unidad legislativa, que tiene como objetivo la modificación de la estructura orgánica del Instituto Electoral de la Ciudad de México, así como la supresión de la facultad para crear unidades técnicas.

97. En los conceptos de invalidez se plantean, como núcleo de la inconstitucionalidad del mencionado Decreto, las siguientes características de ilicitud:

• Violación a la autonomía de gestión, técnica, orgánica administrativa y de funcionamiento del órgano constitucionalmente autónomo.

• Afectación injustificada a las atribuciones sustantivas del Instituto, con relación a la tutela de derechos político-electorales, así como a los derechos laborales de los trabajadores del propio Instituto, a partir de las modificaciones orgánicas.

• La falta de proporcionalidad en la medida legislativa que tiene como resultado la subordinación de un Poder a otro.

98. Por tanto, se considera conveniente abordar la problemática planteada estableciendo como parámetros, la naturaleza, alcances y limitaciones de la autonomía del Instituto Electoral demandante; así como las facultades y límites de la función legislativa para establecer, en la sistemática constitucional de las figuras, si la autonomía del órgano electoral, constituye o no un límite a la función legislativa en cuanto a la determinación de su estructura orgánica.

99. **VII.2. La autonomía de los órganos electorales**

100. Desde el punto de vista de las funciones máximas del Estado, se diferencian tradicionalmente la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Bajo esta concepción básica de la división de poderes, los órganos-instituciones que las desempeñan son los órganos soberanos del Estado, ubicados en su máxima jerarquía. Sin embargo, más recientemente, las constituciones comenzaron a asignar funciones análogas en relevancia a las tradicionales, a instituciones no soberanas, las que asumen la figura de la autonomía constitucional. De tal forma, nos encontramos en presencia de órganos constitucionales autónomos.

101. Al resolver la controversia constitucional 32/2005, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo suyo el reconocimiento de la doctrina imperante hasta ese entonces, al identificar que los órganos constitucionales

autónomos se concibieron y desarrollaron en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América.

102. De acuerdo con la doctrina, los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de Poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que, sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

103. Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público por virtud de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

104. El sistema jurídico mexicano no ha sido la excepción a esta nueva concepción de distribución del poder público, pues como se señaló, a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les ha encargado funciones estatales específicas con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, pues su misión principal, se reitera, radica en atender necesidades

torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

105. Aun cuando no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las características esenciales que se desprenden tienen dichos órganos son:

a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.

d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

106. En aquel caso, hablando del Instituto Federal Electoral, esta Suprema Corte se adentró a apuntar que, como órgano autónomo constitucional, como resultado de diversas reformas constitucionales, se buscó la credibilidad y transparencia en las elecciones federales.

107. De tal afirmación es posible advertir que surgieron las bases de dos tópicos fundamentales que se han desarrollado para comprender la naturaleza de los órganos electorales de la actualidad, en la medida que los órganos constitucionales autónomos han ido fortaleciendo su labor sustantiva. A saber:

108. Por una parte, la identificación de las características generales de los órganos autónomos, sus componentes y notas características, como se sintetizó en la Jurisprudencia P./J. 20/2007, que derivó de lo resuelto en la controversia constitucional 31/2006, con el rubro y texto siguientes:

"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de

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

109. Del conjunto de conceptos contenidos en la citada jurisprudencia es posible desprender una tesis dogmática destinada, evidentemente, a la comprensión de la autonomía como concepto inserto en la regulación de los órganos constitucionales autónomos, pero no definidos en la norma.

110. Los órganos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal, pero no son soberanos.

111. Desde un punto de vista etimológico, autonomía es una palabra de origen griego que alude a la potestad de darse leyes a sí mismo, esto es, de darse las propias normas. Aunque la palabra autonomía es polisémica, institucionalmente siempre alude a la capacidad de darse un ordenamiento jurídico.

112. La autonomía de la que hablamos, entonces, tiene un doble espacio de aplicación.

113. La autonomía, como forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos.

114. Los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa, es decir, están en estrecha relación con aquéllos, con los que colaboran, ante los que rinden cuentas y a cuyo control están sujetos. Por ello, la autonomía no supone separación o independencia absoluta respecto de los órganos soberanos.

115. Sin embargo, los órganos constitucionales autónomos pueden serlo en distintos grados, según se observen sus diferentes dimensiones constitutivas.

116. El hecho de ser establecidos por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena.

117. Por disposición expresa del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General, así como lo dispuesto en el arábigo 1 del artículo 98 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los organismos públicos electorales locales son órganos constitucionales con autonomía plena.

118. A partir de la evolución de los conceptos básicos de los órganos constitucionales autónomos, por la necesaria delimitación jurisdiccional de los alcances de su autonomía, la Segunda Sala de esta Suprema Corte, en dos mil quince, emitió la tesis 2a. CLXVI/2017 (10a.), de rubro y texto:

"GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado Mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal." Criterio que se comparte por este Pleno."

119. En consonancia, la reflexión de dos mil cinco de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 32/2005 puso en el foco de atención que la vía y amplitud del desarrollo de los órganos constitucionales autónomos es en proporción a la relevancia que cobra la función sustantiva del órgano de que se trata.

120. Este Tribunal Pleno ha sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y

75/2014,[9] así como 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016,[10] que en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, el Órgano Reformador de la Constitución ordenó al Congreso de la Unión los contenidos mínimos de las leyes generales y estableció en algunos casos la obligación de uniformar el sistema a nivel nacional, como en el tema de coaliciones, mientras que en otros sólo precisó la obligación de desarrollar las reglas aplicables, como en materia de financiación, por ejemplo.

121. **VII.3. El papel del órgano legislativo en el diseño y organización de los Institutos Electorales**

122. Uno de los argumentos esenciales de la justificación del Decreto impugnado y que se reproduce en las contestaciones de las autoridades demandadas, es que a partir de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución General, el Congreso estatal tiene como facultad la regulación de la estructura orgánica de los institutos locales, en tanto no se toque el núcleo esencial de las funciones asignadas en el artículo 41 constitucional.

123. A fin de explorar la certeza de la afirmación, enseguida expondremos el marco normativo de la función legislativa estatal en el modelo de elecciones.

124. En principio debemos de señalar que en la concepción clásica de una república federal, en México, la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, se realiza con la aplicación de los artículos 116, 117, 118 y 124 constitucionales.

125. El numeral 116, concede las facultades generales a partir de la concepción de su soberanía, en tanto que el 117, se refiere a las prohibiciones absolutas; por su parte, el artículo 118, se refiere a aquellas prohibiciones condicionadas a

[9] Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resuelta por el Pleno el 29 de septiembre de 2014, por unanimidad de 10 votos.
[10] Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resuelta por el Pleno el 27 de octubre de 2016, por unanimidad de 10 votos.

la aprobación del Congreso de la Unión. En cambio, el 124, es una norma general que establece el principio residual de la función estatal.

126. Para que el pacto federal que estatuye el artículo 40 de la constitución funcione armónicamente, en teoría es fundamental que exista un orden perfectamente delimitado de competencias; sin embargo, hecho el reparto competencial en los términos de los numerales antes relacionados, aun se presentan casos en los que se hace necesaria la intervención del intérprete de la Constitución para definir los límites de una competencia y de otra.

127. La teoría ha definido esta situación, con el reconocimiento de tres órdenes jurídicos coexistentes: el federal, el local y el constitucional, pues en caso de que los dos primeros encuentren un punto de contacto, prevalecerá en todo caso, el que esté de acuerdo con el tercer orden, la Constitución.

128. Tratándose de la emisión de leyes, existe un primer peldaño de clasificación entre lo federal y lo local, establecida en términos de los artículos 73 y 116, respectivamente. Siempre bajo la regla del principio de residualidad erigido por el artículo 124 de la Carta Magna.

129. En distintos niveles de profundidad, existe diversidad de clasificaciones de acuerdo a la distribución competencial, entre las que podríamos mencionar las facultades atribuidas expresamente a la federación, las atribuidas expresamente a los Estados, las atribuidas a los estados por exclusión de la federación, las facultades prohibidas a la federación, las facultades coincidentes, coexistentes o de auxilio.

130. A partir de la norma habilitante para la soberanía de los Estados, el artículo 116 de la Constitución, en cuanto al tema de nuestro interés 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: ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su

encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

"6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

"d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

"e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya

afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al finan-

ciamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

"p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución."

131. Bajo la concepción clásica de la división de poderes y la soberanía del pacto federal, el Poder Legislativo del Estado tiene, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad para legislar en la materia electoral.

132. Por su especial conformación, la Ciudad de México es reconocida en su estructura constitucional por el artículo 122, como una entidad federativa para los efectos de su composición republicana, compartiendo la característica de las demás entidades federativas, remitiendo, en cuanto a su facultad legislativa, a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 116, conforme se aprecia expresamente en la fracción IX del apartado A del citado artículo 122 constitucional.

133. Ciñendo nuestra atención a la materia de la presente controversia constitucional, podemos concluir que el Congreso de la Ciudad de México tiene facultades para legislar en materia electoral, en principio, respecto a las áreas expresamente señaladas en la fracción IV del artículo 116 constitucional, en los términos, condiciones y restricciones que impone el numeral 41 de la Constitución y las leyes generales o leyes marco expedidas por el Congreso General en ese rubro.

134. **VII.4. El caso concreto**

135. Ahora bien, a efecto de determinar si las modificaciones orgánicas realizadas por el legislador capitalino al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México constituyen una violación al texto constitucional, es importante referir lo que este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 157/2020,[11] en donde se retomó lo dicho en la diversa acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017,[12] en relación con la libertad de configuración de los Estados para legislar sobre la organización interna de los institutos electorales locales y la forma en que deben desarrollar sus actividades.

136. En dichos precedentes se sostuvo que el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Federal,[13] dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto

[11] Bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. En cuanto al tema 2 denominado "Desaparición de órganos municipales". Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

[12] Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. En cuanto a la competencia de los Congresos Locales para legislar sobre la conformación orgánica de organismos públicos locales, se obtuvo unanimidad de diez votos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

[13] "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ...

Nacional Electoral y de los organismos públicos locales; que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; que el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales; y que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

137. También dispone que el Instituto Nacional Electoral contará con un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. ...

"El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. ..."

138. Asimismo, se dijo que el diverso 116, fracción IV (aplicable a la Ciudad de México en virtud de lo que dispone el artículo 122, apartado A, Base IX),[14] de la propia Norma Fundamental establece que las constituciones y leyes en la materia de los Estados deben garantizar, en lo que ahora importa, que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades respectivas, se realice con observancia a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones.[15]

139. Se sostuvo que es necesario tener presente lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 98 establece que los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; que gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esa Ley, las constituciones y leyes locales; así como que serán profesionales en su desempeño; y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Por su parte el primer párrafo del diverso 99 ordena que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho

[14] "**Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.
"**A.** El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes: ...
"**IX.** La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes. ..."

[15] "**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: ...
"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;
"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ..."

a voz y voto; un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.[16]

140. Derivado de lo anterior se consideró que de lo que ordena la Constitución Federal y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que constituyen el sistema electoral que rige a nivel federal y local, no se advierte la existencia de disposiciones que ordenen la forma en la que los organismos públicos locales deben desarrollar sus atribuciones, es decir, ese marco constitucional y legal fija la naturaleza de dichos organismos y los principios que rigen su función y, en cuanto a su integración sólo en el artículo 99 de la Ley General se especifica que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, por el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal quienes concurrirán a las sesiones con sólo derecho a voz.

141. Lo anterior significa –se dijo– que **cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente,** pero, sobre todo, **queda en el Congreso de la entidad la decisión de distribuir la existencia de comisiones para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo, sin que ello signifique violación a los principios de autonomía e independencia que le son propios,** pues la distribución de las labores en comisiones, no implica desconocer que el

[16] "**Artículo 98.**
"1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. ..."
"**Artículo 99.**
"1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. ..."

Consejo Estatal es el órgano de dirección superior, en quien recae como su nombre lo indica, el ejercicio de las atribuciones fundamentales del organismo.

142. De esta forma, en esos precedentes se ha concluido que la creación de diversas comisiones y la enumeración de sus atribuciones, así como la desaparición de ciertos órganos para que sus funciones sean llevadas a cabo por otros órganos, no podía derivar en un vicio de constitucionalidad, pues con independencia de las desventajas organizacionales que en cada caso pudiera actualizarse, **queda a la libre configuración de los Estados su creación en legislación sin que exista principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral.**

143. Es importante referir que el criterio anterior también ha sido sostenido en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 103/2015, en donde el Pleno también determinó que de la lectura a lo que disponen los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal no se advierte la existencia de alguna regla específica que obligue a las entidades federativas a establecer un modelo de atribuciones para unidades administrativas de los institutos locales electorales, por lo que se entiende que queda a la libre configuración de cada Estado la determinación de las estructura y atribuciones de las autoridades pertenecientes a los institutos locales que intervengan en el desarrollo de sus funciones.

144. Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer en contra de las normas del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, por las que se realizó la fusión de ciertas Comisiones Permanentes, se eliminaron Unidades Técnicas y se suprimió la facultad del Consejo General del Instituto para crear Unidades Técnicas, de ahí que lo procedente es reconocer su validez constitucional conforme al análisis particular que se realiza.

145. Corresponde el análisis particular de los artículos cuya reforma se controvierte. Con ese propósito, se identifican las modificaciones efectivamente realizadas:

	Texto vigente
Artículo 33 ***Se reforma***	"**Artículo 33.** El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral se rigen para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, las leyes generales de la materia, la Constitución Local, la Ley Procesal y este Código. Asimismo, sin vulnerar su autonomía, les son de observancia obligatoria las disposiciones relativas de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México; por lo que su presupuesto, ejercicio del gasto y manejo administrativo deberá sujetarse a los principios de racionalidad, austeridad, transparencia, eficacia y rendición de cuentas."
Artículo 36 ***Se reforma***	"**Artículo 36.** A través del Instituto Electoral se realiza la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y de las alcaldías en la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana; también tendrá a su cargo el diseño y la implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía. "En el ejercicio de esta función, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad. "Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de acuerdo con lo previsto en las Leyes Generales, este Código y la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, incorporando como principios rectores la racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, economía y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público; por lo que sus fines y acciones se orientan a: ..."
Artículo 37 **Fracción IV**	"**Artículo 37.** El Instituto Electoral se integra conforme a la siguiente estructura misma que podrá ser modificada de conformidad con las necesidades del propio Instituto y/o atribuciones de delegación que otorgue el Instituto Nacional: "I. El Consejo General; "II. La Junta Administrativa. "III. Órganos Ejecutivos: La Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Administrativa, así como las respectivas Direcciones Ejecutivas;

	"IV. Órgano con Autonomía Técnica y de Gestión. El Órgano de Control Interno adscrito al Sistema Local Anticorrupción y la Unidad temporal dependiente de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización para atender, en su caso, la delegación de fiscalización a que se refiere el artículo 350 del presente Código; "V. Órganos Técnicos: Las Unidades Técnicas; "VI. Órganos Desconcentrados: Las Direcciones Distritales; y "VII. Mesas Directivas de Casilla."
Artículo 50 **Fracción XI**	"Artículo 50. Son atribuciones del Consejo General: ... "XI. Nombrar, a propuesta del Consejero Presidente, de conformidad con los criterios y procedimientos establecidos en el Reglamento de Elecciones: "a) A las y los titulares de la Secretaría Ejecutiva, Secretaría Administrativa, Direcciones Ejecutivas por el voto de las dos terceras partes de las y los Consejeros Electorales; y "b) A las y los titulares de las Unidades Técnicas, por el voto de las dos terceras partes de las y los Consejeros Electorales; "c) DEROGADO "EL INCISO DEEROGADO DECÍA: A la o al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de conformidad al procedimiento establecido.",
Artículo 59 **Fracciones I, IV y V, y último párrafo**	"Artículo 59. El Consejo General cuenta con las Comisiones Permanentes de: "I. Asociaciones Políticas y Fiscalización; "II. Participación ciudadana y capacitación; "III. Organización Electoral y Geo estadística (sic); "IV. Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana; "V. Quejas; "VI. Normatividad y Transparencia;

	"VII. DEROGADA (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Vinculación con Organismos Externos.) "VIII. Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional; e "IX. DEROGADA. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Igualdad de Género y Derechos Humanos) "Las Comisiones, para un mejor desempeño, podrán contar con el personal técnico que autorice el Consejo General, sujetándose a los principios de racionalidad, austeridad, transparencia y eficacia."
Artículo 60 **Primer párrafo**	"Artículo 60. Son atribuciones de la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización: "I. y II. ... "III. DEROGADA. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Instruir la investigación de presuntos actos contrarios a la ley en que hayan incurrido las Asociaciones Políticas o Candidatos sin partido, siempre que otro órgano del Instituto Electoral no tenga competencia específica sobre el asunto, así como validar, y en su caso, presentar al Consejo General el dictamen y/o proyecto de resolución de quejas e imposición de sanciones administrativas a las asociaciones políticas o Candidatos sin partido, formulados por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas o, en su caso, instruir la remisión del dictamen al Tribunal Electoral;) "IV. a IX. ... "X. **DEROGADA.** (EL TEXTO DEREOGADO DECÍA: Conocer de los procedimientos administrativos sancionadores; y "X Bis. Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres; "XI. Las demás que le confiera este Código y que resulten necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones. "En materia de fiscalización cuenta con las siguientes atribuciones: "a) Poner a consideración del Consejo General los proyectos de normativa que le proponga la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización respecto del registro de ingresos y egresos

	de los sujetos obligados, la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, los informes que éstas deben presentar ante el Instituto Electoral, las reglas para su revisión y dictamen, así como el procedimiento relativo a la liquidación de su patrimonio y en general aquella que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos; "b) Supervisar los resultados finales del Programa Operativo Anual instrumentado por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización; "c) Supervisar que los recursos del financiamiento que ejerzan los sujetos obligados se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en este Código; "d) Supervisar los procesos de revisión de los informes que los sujetos obligados presenten sobre el origen y destino de sus recursos, según corresponda; "e) Supervisar los resultados finales de auditorías especiales de los sujetos obligados, en los términos de los acuerdos del Consejo General; "f) Aprobar y poner a consideración del Consejo General los proyectos de Dictamen y Resolución que formule la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización, respecto de la revisión de los informes presentados por los sujetos obligados siguientes: "i. Agrupaciones Políticas Locales sobre el origen y destino de sus recursos anuales; "ii. Organizaciones de Ciudadanos, respecto de los recursos empleados en las actividades tendentes a obtener el registro legal como Partido Político local; "iii. Organizaciones de observadores electorales, respecto de los recursos empleados únicamente en las actividades de observación electoral."
60. Bis (se adicionó)	"Artículo 60 Bis. Son atribuciones de la Comisión de Quejas: "I. Instruir la investigación de presuntos actos contrarios a la ley en que hayan incurrido las Asociaciones Políticas o Candidatos sin partido, siempre que otro órgano del Instituto Electoral no tenga competencia específica sobre el asunto, así como validar y, en su

	caso, presentar al Consejo General el dictamen y/o proyecto de resolución de quejas e imposición de sanciones administrativas a las asociaciones políticas o Candidatos sin partido, formulados por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización o, en su caso, instruir la remisión del dictamen al Tribunal Electoral; "II. Conocer de los procedimientos administrativos sancionadores; "III. En caso de violencia política contra las mujeres en razón de género, si así se determina, conocer de las quejas y denuncias a fin de dictar las medidas conducentes en los términos de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México; y "V. (SIC) Las demás que le confiera este Código y que resulten necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones."
Artículo 63 **se reforma**	"**Artículo 63.** Son atribuciones de la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana. "I. a III. ... "IV. Aprobar el programa editorial institucional que sea propuesto por la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana; "V. a XII. ... "En materia de género, le corresponden las siguientes atribuciones: "a) Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos; "b) Supervisar la implementación de los mecanismos que favorezcan una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral; "c) Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género; "d) Aprobar el Programa de Derechos Humanos e Igualdad de Género que le proponga la Secretaría Ejecutiva, y conocer de los informes que al respecto ponga a su consideración para, en su caso, proponer las medidas correctivas;

	"e) Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido; "f) Revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en las tareas institucionales; "g) Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional; "h) Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres; "i) Conocer y revisar los temas referentes a Violencia Política de Género; "j) Las demás que se señalen en este Código y en la normativa aplicable. "XIII. Las demás que le confiera este Código y que resulten necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones. ..."
Artículo 64 **Reformado**	"**Artículo 64.** En caso de que el Instituto Nacional delegue la atribución de fiscalización al Instituto Electoral, dicha atribución será ejercida de conformidad con el artículo 350 del presente Código y en los términos de las Leyes Generales, los acuerdos que al efecto emita el Consejo General del Instituto Electoral y demás normatividad aplicable. "(se elimina la participación de la Comisión de Fiscalización)."
Artículo 65	"**Artículo 65.** DEROGADO. "EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Son atribuciones de la Comisión de Vinculación con Organismos Externos, las siguientes: "I. Vincularse con los organismos públicos y privados locales, nacionales, y en su caso, internacionales, para el mejor desarrollo de los trabajos institucionales; "II. Auxiliar a la Presidencia del Consejo en la celebración de las negociaciones que sean necesarias, a efecto de sentar las bases para la suscripción de los convenios de apoyo y colaboración que suscriba el Instituto Electoral;

	"III. Auxiliar a la Presidencia del Consejo en el establecimiento de las bases institucionales de coordinación de actividades y vinculación con el Instituto Nacional; "IV. Proponer al Consejo General los proyectos de acuerdo vinculados con las actividades de la Comisión; y "V. Las demás que sean necesarias para el adecuado desarrollo de sus funciones y aquellas que le sean conferidas para el mismo fin. "Quien preside la Comisión celebrará reuniones con los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo a efecto de que implementen de manera oportuna las medidas que, en el ámbito de sus atribuciones, le correspondan a cada uno de ellos."
Artículo 67 **Se adiciona la Fracción IV** BIS.	"**Artículo 67.** Son atribuciones de la Comisión de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional, las siguientes: "I. a IV. ... "IV Bis. Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral. "V. Las demás atribuciones que le confiera esta Ley, el Estatuto del Servicio, y demás normativa aplicable."
Artículo 68	"**Artículo 68.** DEROGADO**.** **(EL TEXTO DEROGADO DECÍA:** "Son atribuciones de la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos: "I. Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género; "II. Aprobar el Programa de Derechos Humanos e Igualdad de Género que le proponga la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos, y conocer de los informes que al respecto ponga a su consideración la propia Unidad para, en su caso, proponer las medidas correctivas; "III. Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido;

	"IV. Revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en las tareas institucionales; "V. Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional y al personal de la Rama Administrativa; "VI. Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres; "VII. Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos; "VIII. Supervisar la implementación de los mecanismos que favorecen una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral; y "IX. Las demás que se señalen en este Código, y en la normatividad aplicable."
Artículo 83 **Se reforma el Inciso n) y se adicionan los incisos p) y q) de la fracción II.** **Se reforma la fracción XVII.**	"Artículo 83. Son atribuciones de la Junta Administrativa: "I. ... "II. Aprobar y en su caso integrar en la primera quincena de septiembre del año previo al que vaya a aplicarse y previo acuerdo de las Comisiones respectivas, los proyectos de Programas Institucionales que formulen los Órganos Ejecutivos y Técnicos, vinculados a: "a) a m) ... "n) DEROGADO. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos; y "ñ) ... "o) Equidad e igualdad sustantiva; "p) Gestión de calidad en los procesos electorales y de participación ciudadana.

	"q) Derechos Humanos. "III. a XVI. ... "XVII. Promover, a través de la Secretaría Administrativa, la realización de acciones académicas, a fin de elevar el nivel profesional de los servidores públicos de la rama administrativa; "XVIII. a XXIX. ..."
Artículo 84 **Se deroga el segundo párrafo**	"**Artículo 84.** La Secretaría Ejecutiva tiene a su cargo coordinar, supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de los programas y atribuciones de las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas y las Direcciones Distritales, según corresponda. "DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: "Asimismo, tendrá a su cargo el seguimiento del Sistema de Gestión de Calidad Electoral a través de la Oficina de Gestión de Calidad."
Artículo 86	"Artículo 86. Son atribuciones de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva: "I. a XVI ... "XVII. Dar seguimiento, a través de la Secretaría Administrativa, al "Sistema de Gestión de Calidad Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México". "XVIII. y XIX. ... "XIX Bis. Vincular al Instituto con los organismos públicos y privados locales, nacionales y, en su caso, internacionales, para el mejor desarrollo de los trabajos institucionales; "XIX Ter. Celebrar las negociaciones que sean necesarias, a efecto de sentar las bases para la suscripción de los convenios de apoyo y colaboración que suscriba el Instituto Electoral; "XIX Quáter. Establecer las bases institucionales de coordinación de actividades y vinculación con el Instituto Nacional; "XX. Las demás que le sean conferidas por este Código."

Artículo 94 **Se reforma el primer párrafo y se adicionan las fracciones XXII Bis.** **XXII Ter.** **XXII Quáter.** **XXII Quinquies.** **XXII Sexies.**	"**Artículo 94.** Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana. "I. a XXII. ... "XXII Bis. Apoyar a la Secretaría Ejecutiva en el cumplimiento de las obligaciones locales, nacionales e internacionales que el Instituto Electoral tenga en materia de derechos humanos e igualdad de género, así como la implementación de estrategias que aseguren su observancia; "XXII Ter. Conducir las acciones para la incorporación de la perspectiva de género, derechos humanos y el enfoque de igualdad sustantiva en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas del Instituto Electoral, de manera transversal, así como darle seguimiento y verificar su cumplimiento; "XXII Quáter. Diseñar y coordinar la realización en el Instituto Electoral, de programas, actividades, foros, eventos y estudios de investigación; para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos e igualdad de género en el ámbito político electoral; "XXII Quinquies. Coordinar la política de Igualdad Laboral y no Discriminación. Asimismo, generar informes periódicos relativos a dicha política, además de los que guarden relación con materia de violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual y violencia política que se presenten en el Instituto Electoral. Estos últimos, a través de la presentación de información de carácter estadístico durante la sustanciación de los respectivos procedimientos y de naturaleza cualitativa, a la conclusión de los mismos, de conformidad con la normativa interna y/o lineamientos correspondientes; "XXII Sexies. Coadyuvar y asesorar a las demás áreas del Instituto Electoral en materia de derechos humanos, perspectiva de género e inclusión; y "XXIII. Las que le confiera este Código, el Reglamento Interior y demás normatividad que emita el Consejo General. "Los Programas y materiales a que se refieren las fracciones anteriores deberán estar orientados a garantizar la plena inclusión y el ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía, así como mecanismos de construcción de ésta."

Artículo 95 **Se reforman las fracciones XIII y XV.** **Se adicionan las fracciones XV Bis.** **XV Ter.** **XV Quáter.** **XV Quinquies.** **XV Sexies.** **XV Septies.** **XV Octies.** **XV Novies.**	"**Artículo 95.** Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización: "I. a XII. ... "XIII. Coadyuvar con la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización en las tareas relativas a la organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos locales, cuando éstos lo soliciten; "XIV. ... "XV. Elaborar y someter a la aprobación de la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización, los anteproyectos de Acuerdo del Consejo General por el que se determinan los topes de precampaña y campaña de los procesos electorales que correspondan; "XV Bis. Fiscalizar el origen y destino de los recursos de: "a) Las Agrupaciones Políticas Locales y de las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos interesadas en constituirse como Partidos Políticos locales, utilizados para el desarrollo de actividades tendentes a la obtención del registro legal; y "b) Las organizaciones de observación electoral respecto del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con su función. "XV Ter. Fiscalizar, en su caso, el origen y destino de los recursos de los Partidos Políticos, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas, observando las disposiciones que para el efecto emita el Instituto Nacional; "XV Quáter. Informar de manera periódica y detallada a la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización respecto del procedimiento de liquidación del patrimonio de los Partidos Políticos Locales y Agrupaciones Políticas Locales que hubieren perdido su registro; "XV Quinquies. Generar medidas preventivas, orientadas a favorecer el adecuado registro contable y presentación de informes de los Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidaturas independientes y a promover entre ellas la cultura de la rendición de cuentas, en su vertiente de origen, monto y destino de los recursos que emplean;

	"XV Sexies. Establecer las acciones permanentes que aseguren una capacitación en aspectos contables y de rendición de cuentas a Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidatos independientes para fomentar la eficaz presentación de sus informes, así como el manejo y control de sus recursos; "XV Septies. Sustanciar, junto con la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización, los procedimientos de Fiscalización en el supuesto de que el Instituto Nacional delegue dicha facultad; "XV Octies. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para la sistematización y difusión de la información, para fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y el control de los recursos públicos de los Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidaturas independientes. "XV Novies. Promover mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político-electoral, libre de violencia política y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente; y "XVI. Las que le confiera este Código, el Reglamento Interior y demás normatividad que emita el Consejo General."
Artículo 98	"**Artículo 98.** El Instituto Electoral cuenta con Unidades Técnicas que respectivamente tienen a su cargo las tareas de: "I. Comunicación Social y Difusión "II. Servicios Informáticos "III. DEROGADA. (EL TESTO DEROGADO DECÍA: Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados;) "IV. Asuntos Jurídicos "V. DEROGADA. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Formación y Desarrollo, y "iii. Organizaciones de observadores electorales, respecto de los recursos empleados únicamente en las actividades de observación electoral.") "VI. DEROGADA. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Vinculación con Organismos Externos)."

Artículo 102	"**Artículo 102.** Para el desempeño de sus atribuciones, la Contraloría Interna del Instituto Electoral contará con independencia respecto al Instituto Electoral, por lo que estará adscrita al Sistema Local Anticorrupción. Por independencia deberá entenderse la libertad plena de la Contraloría Interna, para establecer la forma y modalidades de su organización interna, lo que significa que dicho órgano puede administrarse por sí mismo. "I. La Contraloría Interna del Instituto Electoral contará con independencia respecto al Instituto Electoral, por lo que estará adscrita al Sistema Local Anticorrupción. "Por independencia deberá entenderse la libertad plena de la Contraloría Interna, para establecer la forma y modalidades de su organización interna, lo que significa que dicho órgano puede administrarse por sí mismo. "II. DEROGADA. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización gozará de autonomía técnica y de gestión.) "DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Se entiende por autonomía técnica y de gestión, la facultad que asiste a estos órganos para realizar sus actividades sin injerencia de algún servidor público del Instituto Electoral o representante de los Partidos Políticos o Grupos Parlamentarios y sin presión para resolver en un determinado sentido.) "DEROGADO TERCER PÁRRAFO. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Sus decisiones no tendrán más límite que lo establecido en este Código, en las Leyes y reglamentos aplicables.) "Para efectos administrativos y orgánicos, la Contraloría Interna estará adscrita al Consejo General."
Artículo 103	"**Artículo 103.** La Contraloría Interna para el desempeño de sus atribuciones, contará con independencia y su titularidad será ocupada de manera rotativa en los términos y condiciones que para el efecto se establezcan en la Ley del Sistema Local Anticorrupción. La Contraloría Interna que tiene a su cargo fiscalizar el manejo, custodia y empleo de los recursos del Instituto Electoral, e instruir los procedimientos administrativos y, en su caso, determinar las sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidad Administrativa de la Ciudad de México.

	"Para el logro de sus objetivos la Contraloría Interna contará con las siguientes Subcontralorías: "a) Responsabilidades e Inconformidades, a quien compete el proceso de investigación de las quejas interpuestas por probables conductas de las personas servidoras públicas , así como la sustanciación e imposición de sanciones una vez agotada la etapa de investigación; y "b) Auditoría, Control y Evaluación, a quien corresponde la función sustantiva de realizar las auditorías al ejercicio del gasto en el Instituto Electoral."
Artículo 107	"**Artículo 107.** En los casos en que el Instituto Nacional delegue al Instituto Electoral la atribución de fiscalización, éste la ejercerá a través de la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización quien se auxiliará de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización, que tendrá a su cargo supervisar que los recursos del financiamiento público y privado que ejerzan las Asociaciones Políticas y Candidatos sin partido, se apliquen conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, este Código y demás normativa aplicable. "DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO. "DEROGADO TERCER PÁRRAFO. "DEROGADO CUARTO PÁRRAFO. "DEROGADO QUINTO PÁRRAFO. "(EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Su remuneración será igual a la que reciba el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral. "El Congreso Local designará a la persona titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización quien deberá cumplir con los siguientes requisitos: "a) Ser ciudadana o ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; "b) Ser persona inscrita en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente; "c) Tener más de treinta años de edad al día de la designación;

	"d) Poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura, con antigüedad mínima de cinco años y contar con conocimientos y experiencia para el desempeño de las funciones propias del cargo; "e) Gozar de buena reputación y no haber sido persona condenada por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; "f) No haber sido persona registrada como candidata o candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; "g) No ser persona inhabilitada para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local; "h) No desempeñar al momento de la designación, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación, y "i) No ser titular de alguna Secretaría de Estado, Fiscalía General de la República, Procuraduría de Justicia de alguna entidad federativa, Subsecretaría u Oficialía Mayor en la administración pública federal o estatal, Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Gubernatura, Secretaría de Gobierno, o cargos similares u homólogos en la estructura de cada entidad federativa, ni ser Presidenta o Presidente Municipal, Síndica o Síndico, Regidora o Regidor, o titular de alguna dependencia de los ayuntamientos o alcaldías, a menos que, en cualquiera de los casos anteriores, se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento. "La designación de la persona titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, deberá ser aprobada por mayoría simple de los integrantes presentes del Congreso Local. "La designación de la persona titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, deberá ser informada de manera inmediata al Instituto Nacional Electoral."
Artículo 108.	"Artículo 108. DEROGADO. (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Son atribuciones de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, las siguientes: "I. La fiscalización relacionada con el origen y destino de los recursos de:

"a) Las Agrupaciones Políticas Locales y de las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos interesadas en constituirse como Partidos Políticos locales, utilizados para el desarrollo de actividades tendentes a la obtención del registro legal, y

"b) Las organizaciones de observación electoral respecto del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con su función.

"II. En caso de delegación, la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los Partidos Políticos, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas observando las disposiciones que para el efecto emita el Instituto Nacional;

"III. Informar de manera periódica y detallada a la Comisión de Fiscalización, respecto del procedimiento de liquidación del patrimonio de los Partidos Políticos Locales y Agrupaciones Políticas Locales que hubieren perdido su registro;

"IV. Generar medidas preventivas, orientadas a favorecer el adecuado registro contable y presentación de informes de los Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidaturas independientes y a promover entre ellas la cultura de la rendición de cuentas, en su vertiente de origen, monto y destino de los recursos que emplean;

"V. Establecer las acciones permanentes que aseguren una capacitación en aspectos contables y de rendición de cuentas a Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidatos independientes para fomentar la eficaz presentación de sus informes, así como el manejo y control de sus recursos;

"VI. Sustanciar, junto con la Comisión de Fiscalización, los procedimientos de Fiscalización en el supuesto de que el Instituto Nacional Electoral delegue dicha facultad, y

"VII. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para la sistematización y difusión de la información que genere la Unidad, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, para fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y el control de los recursos públicos de los Partidos Políticos Locales, Agrupaciones Políticas Locales, aspirantes y candidaturas independientes."

Artículo 109	"Artículo 109. DEROGADO (EL TEXTO DEROGADO DECÍA: Son atribuciones de la Comisión de Fiscalización: "I. Poner a consideración del Consejo General los proyectos de normatividad que le proponga la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización respecto del registro de ingresos y egresos de los sujetos obligados, la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, los informes que éstas deben presentar ante el Instituto Electoral, las reglas para su revisión y dictamen, así como el procedimiento relativo a la liquidación de su patrimonio y en general aquella que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos; "II. Supervisar los resultados finales del Programa Operativo Anual instrumentado por la Unidad Técnica Especializada en Fiscalización; "III. Supervisar que los recursos del financiamiento que ejerzan los sujetos obligados se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en este Código; "IV. Supervisar los procesos de revisión de los informes que los sujetos obligados presenten sobre el origen y destino de sus recursos, según corresponda; "V. Supervisar los resultados finales de auditorías especiales de los sujetos obligados, en los términos de los acuerdos del Consejo General; "VI. Aprobar y poner a consideración del Consejo General los proyectos de Dictamen y Resolución que formule la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, respecto de la revisión de los informes presentados por los sujetos obligados siguientes: "a) Agrupaciones Políticas Locales sobre el origen y destino de sus recursos anuales; "b) Organizaciones de Ciudadanos, respecto de los recursos empleados en las actividades tendentes a obtener el registro legal como Partido Político local; "c) Organizaciones de observadores electorales, respecto de los recursos empleados únicamente en las actividades de observación electoral.

	"VII. Supervisar los resultados del proceso de liquidación de los bienes de las asociaciones políticas que pierdan su registro, así como de las asociaciones civiles constituidas por los aspirantes y candidatos independientes, y aprobar el dictamen de cierre de liquidación que le presente la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización; "VIII. Informar al Consejo General de las presuntas irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados, derivadas del manejo de sus recursos así como, por el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos, a efecto de iniciar el procedimiento correspondiente; y "IX. En caso de que el Instituto Nacional delegue la atribución de fiscalización al Instituto Electoral, dicha atribución será ejercida por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización bajo la supervisión de la Comisión de Fiscalización, en lo que resulte aplicable, en los términos de las Leyes Generales, los acuerdos que al efecto emita el Consejo General del Instituto Electoral y demás normatividad aplicable. "X. Las demás que le confiera este Código y las que sean delegadas por el Instituto Nacional."
Artículo 162 Fracción II	"**Artículo 162.** Los integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional, además de las obligaciones previstas en general para los servidores públicos del Instituto Electoral, tienen las siguientes: "I. ... "II. Asistir y participar en las actividades que organice la Secretaría Administrativa por sí o en colaboración con entidades académicas y de investigación para efectos de formación y desarrollo; "III. Cumplir las reglas para la permanencia en el Servicio Profesional Electoral Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del Servicio y demás normas aplicables; "IV. Proporcionar a los órganos competentes del Instituto Electoral, los datos personales y documentación necesaria para integrar su expediente como Miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional y comunicar oportunamente cualquier cambio sobre dicha información; y "V. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del Servicio Profesional Electoral Nacional."

Artículo 251 Fracción VI	"**Artículo 251.** Son obligaciones de las Agrupaciones Políticas Locales: "I. a V. ... "VI. Acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización del Instituto Electoral, que cuentan con domicilio social para sus órganos directivos, así como comunicar en un plazo no mayor a los treinta días naturales siguientes, los cambios del mismo; "VII. a IX. ... "X. a XIV. ..."
Artículo 265	"**Artículo 265.** La organización de ciudadanos interesada en constituirse en partido político local, lo notificará al Instituto Electoral, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, debiendo cumplir con los requisitos señalados en los artículos anteriores y deberá realizar los siguientes actos previos en los plazos señalados por este Código: "I. a III. ... "A partir de la notificación, la organización de ciudadanos interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto Electoral del origen y destino de los recursos que obtenga y utilice para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal, dentro de los primeros diez días de cada mes. Debiendo el Instituto Electoral establecer los procedimientos de fiscalización de conformidad con el reglamento que para el efecto apruebe el Consejo General a propuesta de la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización. ..."
Artículo 273 **Fracción V**	"**Artículo 273.** Son obligaciones de los Partidos Políticos: "I. a IV. ... "V. Acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización del Instituto Electoral que cuentan con domicilio social para sus órganos directivos, así como comunicar en un plazo no mayor a los treinta días siguientes los cambios del mismo; ..."

Artículo 348 **Primer párrafo**	"**Artículo 348.** En los casos en que el Instituto Nacional delegue la facultad de fiscalización al Instituto Electoral, se estará a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y este Código. En dichos supuestos, el Instituto Electoral se sujetará a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General del Instituto Nacional. En el ejercicio de dichas funciones el Instituto Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización, deberá coordinarse con la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización, que será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. ..."
Artículo 350 **Se reforma**	"**Artículo 350.** En los casos de delegación de la facultad de fiscalización, el Consejo General creará una Unidad temporal, la cual contará con autonomía técnica y de gestión para atender dicha delegación. El acuerdo de creación establecerá las reglas de operación de dicha Unidad."
Artículo 351 **Se reforma**	"Artículo 351. La Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización, brindará a los Partidos Políticos y Candidatos sin partido, la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la fiscalización."
Artículo 352 **Se reforma el primer párrafo y la fracción I.**	"Artículo 352. La Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización, para la realización de diligencias que tengan por objeto superar las limitaciones en materia de secreto bancario, fiduciario y fiscal cuando por la naturaleza de la información que se derive de la revisión de los informes de los Partidos y Agrupaciones Políticas así lo amerite. "Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el párrafo anterior, se atenderá a las siguientes reglas: "I. La Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización deberá acordar la solicitud para la realización de diligencias a las autoridades electorales federales; ..."
Artículo 353 **Se reforman el primer y último párrafo.**	"**Artículo 353.** La Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización tendrá atribuciones, para llevar a cabo los procedimientos de investigación conforme al reglamento que apruebe para tal efecto el Consejo General. ... "Para el ejercicio de sus atribuciones, las autoridades de la Ciudad de México, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales estarán obligadas a rendir y a otorgar la documentación que esté en su poder y que les sea requerida por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización."

Artículo 383 **Fracción III**	"**Artículo 383.** Para el registro de candidaturas sin partido a todo cargo de elección popular, el interesado que pretenda contender, deberá presentar: "I. y II. ... "III. El dictamen que emita la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización relativo a que dicha candidatura cuenta con el mínimo de firmas requerido para su registro; "IV. a VII. ..."
Artículo 406 **Se reforma**	"**Artículo 406.** En términos de lo dispuesto por el apartado B de la Base III del artículo 41 de la Constitución Federal, el Instituto Nacional es el único encargado de la administración de los tiempos en radio y televisión que le corresponden al Estado para los fines tanto de las autoridades electorales federales como las (sic) de las Entidades Federativas. "El Instituto Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización, realizará las acciones conducentes para obtener de la autoridad electoral federal los tiempos necesarios para la difusión ordinaria y de campaña de los Partidos Políticos y Candidatos sin partido, y su distribución entre éstos."
Artículo 408 Se reforma el primer párrafo	"**Artículo 408.** La Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización del Instituto Electoral solicitará a los medios impresos los catálogos y tarifas disponibles y los que reciba los pondrá a disposición de los Partidos Políticos y Candidatos sin partido. "El Instituto Electoral podrá convenir con el órgano electoral federal medidas para la coordinación e intercambio de información respecto a lo establecido en el presente Capítulo."

146. Dada la diversidad de modificaciones, para poder identificar el contenido esencial de la reforma, es conveniente agrupar los rubros de modificación en tantos rubros como sea posible identificar, a efecto de posicionarlos en el medio de los parámetros estudiados.

147. **VII.4.1. Sobre incorporación expresa de principios constitucionales**

148. Las modificaciones a los artículos 33 y 36, así como el último párrafo del numeral 59 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, se ocupan de hacer expreso en el objeto del Instituto diversos principios que no le son ajenos como a toda entidad gubernamental.

149. En efecto, los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como de proporcionalidad y razonabilidad en las remuneraciones de los servidores públicos, constituyen reglas transversales a la administración pública en su totalidad que derivan de lo dispuesto en los artículos 127 y 134 de la Constitución General, por lo que hacerlas patentes para el Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante su incorporación a la forma de conducir la función estratégica que la propia Constitución le encomienda, no puede catalogarse como una intromisión a la autonomía o fuera de las atribuciones que le corresponden en la concurrencia del sistema.

150. Al respecto, debe tenerse presente que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020,[17] en la que retomó lo dicho en la acción de inconstitucionalidad 19/2005,[18] recordó que la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General establece que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de **legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.** Asimismo, se señaló que las autoridades electorales deberán de gozar de **autonomía** en su funcionamiento e **independencia** en sus decisiones.

151. Dichos principios también se contienen en el artículo 41, fracción V, apartado A, constitucional, que dispone que, en el ejercicio de esta función

[17] Fallada el siete se septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "*La austeridad como principio rector del proceso electoral local*", consistente en reconocer la validez del artículo 5, apartado B, párrafo segundo, en su porción normativa "y austeridad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

[18] Véase la **jurisprudencia P./J. 144/2005**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, noviembre de 2005, página 111, de rubro "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO."

estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores del INE.[19]

152. Por otra parte, se estableció que los artículos 30,[20] 35[21] y 98[22] de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que también debe considerarse parámetro de validez en materia electoral como lo dispone el propio artículo 116, fracción IV, disponen que las funciones se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, incluyendo también el principio de paridad y la perspectiva de género.

---

[19] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.
"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ...
"**V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.
"**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. ..."

[20] "**Artículo 30.**
"**2.** Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género. ..."

[21] "**Artículo 35.**
"**1.** El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género."

[22] "**Artículo 98.**
"**1.** Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. ..."

153. Así, el Pleno concluyó que ni en la Constitución General ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se incluyó expresamente el concepto de austeridad, como tampoco que se haya incluido como principio rector de las funciones electorales.

154. No obstante, se señaló que, respecto del gasto público, conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben administrase con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

155. Y se mencionó que, desde que se resolvió la controversia constitucional 55/2008 por la Primera Sala de este Alto Tribunal,[23] se determinó que el artículo 126 de la Constitución General, en relación con el diverso artículo 134, protegen los principios de eficiencia, eficacia, de economía, transparencia y honradez del gasto público, en tanto impide la realización de pagos arbitrarios, al prohibir a las instituciones hacer gastos que no estén programados en el Presupuesto de Egresos o previstos en ley posterior. Lo anterior, en conexión con un sistema de responsabilidades de los servidores públicos consagrado en los artículos 109 a 113 de la norma fundamental.

156. Asimismo, en dicha controversia se estableció que de los principios que rigen el gasto público se desprende que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: **i)** si están previstos en el presupuesto de egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida la legislatura; **ii)** ciñéndose a un marco normativo presupuestario, **generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos,** control que puede ser financiero, de legalidad, de

[23] Resuelta el 3 de diciembre de 2008, por mayoría de cuatro votos de los Señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (Ponente) y Presidente Sergio A. Valls Hernández. En contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien manifestó que formularía voto particular.

obra pública y programático presupuestal; y **iii)** de manera **eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado.**[24]

157. Por tanto, se concluyó que el principio de austeridad válidamente encuadra en los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Federal.

158. Se señaló que las funciones públicas de las autoridades en el ámbito electoral, a nivel federal y local deben guiarse por diversos principios, dependiendo de la función concreta que estén realizando; pues los organismos públicos electorales locales ejercen funciones propiamente electorales relacionadas con el ejercicio de la función pública de organizar las elecciones, pero también ejercen funciones administrativas relacionadas con la aprobación y el ejercicio del presupuesto y el gasto público. Por lo que los legisladores locales cuentan con libertad de configuración normativa para establecer los principios que deben observarse en cada una de las actividades que realizan en función de su naturaleza.

159. Se dijo que lo anterior se debía a que, si el principio de austeridad se considerara un principio que rige la función propiamente electoral o relativa a la organización y vigilancia de los procesos electorales, ello tendría que ponderarse con los principios que rigen a la función comicial como lo son el de máxima publicidad, paridad de género o el de certeza, prevaleciendo en algunas situaciones éstos y en otras el principio de austeridad, lo cual la Constitución Federal no permite al ser clara en determinar cuáles son los principios que rigen esa función estatal.

160. De ahí que la incorporación a nivel local del principio de austeridad es una explicitación de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Federal y que son aplicables al gasto público.

[24] Véase la **tesis 1a. CXLIV/2009.** Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, de rubro: "GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

161. Por tanto, **debe reconocerse la validez de la modificación a los artículos 33 y 36, así como el último párrafo del numeral 59 y la derogación de sus fracciones VII y IX, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.**

162. **VII.4.2. En materia de Fiscalización**

163. El artículo 37, en su fracción IV, en correlación con la derogación del inciso c) del numeral 50, así como del artículo 108 y la modificación al numeral 64, plantean en términos específicos la desaparición de la Unidad Técnica de Fiscalización. Para considerar que sólo en los casos que el INE ejerza su facultad delegatoria, se crearía por determinación y sin la intervención de la Comisión de Fiscalización, una Unidad temporal para desahogar dicha delegación en los términos del artículo 350 reformado.

164. La sistemática de la reorganización, mediante las modificaciones al artículo 95, se asignan a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, las funciones de la Unidad desaparecida. De ahí su nueva identificación como Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

165. Siguiendo la línea ascendente de reestructuración, se fusionan en una sola Comisión, la de asociaciones políticas y, asumiendo las atribuciones, a través de la reforma a los artículos 59 y 60, surge la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

166. En relación con la **función fiscalizadora en materia electoral,** el artículo 41, base V, Apartado B, dispone que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales realizan la función estatal de organización de las elecciones; **correspondiendo al Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales, entre otras funciones, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.**

167. Dicha función de fiscalización estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Las atribuciones del Consejo para el desarrollo de dicha función, así como la definición de sus órganos técnicos dependientes responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de

las sanciones correspondientes serán desarrolladas por la ley. Asimismo, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, además de que contará con apoyo de las autoridades federales y locales. Finalmente, indica el referido precepto que en caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, la limitación antes referida será superada por su órgano técnico.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ...

(REFORMADA [N. DE E. CON LOS APARTADOS QUE LA INTEGRAN], D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

"**V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

"3. El padrón y la lista de electores;

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley.

"b) Para los procesos electorales federales:

"1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

"2. La preparación de la jornada electoral;

"3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

"4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

"5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;

"6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y

"7. Las demás que determine la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2019)
"c) Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2019)
"El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización

de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

"En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior. ..."

168. Cabe precisar que la disposición constitucional señalada no refiere o especifica que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos deba llevarse a cabo al interior del INE por un órgano con autonomía técnica y de gestión; sino que únicamente señala que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de la función de fiscalización, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo; esto pues, se entiende que la función la realiza el propio Instituto Nacional Electoral, el cual cuenta en sí mismo con autonomía, pues es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y es profesional en su desempeño.[25]

[25] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ...

169. Cabe precisar que, en caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, será el órgano técnico del propio Instituto quien superará la limitación por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Lo que se corrobora con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.[26]

170. Sobre el sistema de fiscalización en materia electoral en las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 74/2014 y 79/2014,[27] se

"**V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

"El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, **independiente en sus decisiones y funcionamiento,** y profesional en su **desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.** El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. **Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.** Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos."

[26] "Artículo 190.

"1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

"2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

"3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función."

[27] *Resuelta bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. La propuesta del apartado XII fue aprobada por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna*

señaló que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia político electoral establece que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos para regular a los institutos políticos nacionales y locales, que tenía que contener, entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos.[28]

171. Dentro del sistema de fiscalización referido con antelación, la norma citada debía incluir disposiciones relacionadas con las facultades y procedimientos necesarios para que se lleve a cabo de manera expedita y oportuna durante la campaña electoral; lineamientos homogéneos de contabilidad, que debe ser pública y de acceso por medios electrónicos; mecanismos para notificar al órgano competente del Instituto Nacional Electoral información sobre contratos celebrados durante la campaña y procesos electorales y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados; atribuciones para comprobar el contenido de avisos previos de contratación; lineamientos para asegurar la máxima publicidad de registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos para validarlas; facultad para que los partidos realicen pagos de publicidad exterior por conducto de la autoridad electoral, y sanciones.[29]

Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, en contra del Ministro Cossío Díaz.

[28] "**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:
"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...
"g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener: ..."

[29] "**SEGUNDO.** ...
"g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:
"1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
"2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
"3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información

172. En concordancia con lo hasta aquí apuntado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que al Instituto Nacional Electoral corresponde tanto en los procesos electorales federales como locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos,[30] y podrá delegar esta tarea a los organismos públicos locales.[31]

173. Además, señala que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del Consejo General (por conducto de su comisión de fiscalización), el cual está facultado, entre otras cosas, para emitir los lineamientos específicos en la materia y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual, dichos entes **deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General, amén de que tendrán que coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la**

sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;
"4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
"5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
"6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
"7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y
"8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones."

[30] "**Artículo 32.**
"1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
"a) Para los procesos electorales federales y locales: ...
"VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. ..."

[31] "**Artículo 32.** ...
"2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones: ...
"g) Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; ..."

comisión fiscalizadora, que será el conducto mediante el cual podrán superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.[32]

174. En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos establece que ésta es de orden público, observancia general, y su fin es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los institutos políticos nacionales o

[32] "**Artículo 190.**
"1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.
"2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.
"3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función."
"**Artículo 191.**
"1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:
"a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;
"b) En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;
"c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;
"d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;
"e) Designar a los Consejeros Electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;
"f) Designar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización;
"g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y
"h) Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.
"2. En el caso de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos."
"**Artículo 195.**
"1. Los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades, entre otras, en materia de fiscalización.[33]

175. Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral,[34] y precisa que éste podrá, de manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales en las elecciones de las entidades federativas.[35]

176. Asimismo, se dijo que la normativa en cita dispone que, para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el organismo público local de que se trate cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, a saber, una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el Consejo General, y que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización.[36]

"2. En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización.
"3. En estos casos, de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal."

[33] "**Artículo 1.**
"1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: ...
"f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos; ..."

[34] "**Artículo 7**
"1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes: ...
"d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y ..."

[35] "**Artículo 8.** ...
"2. El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas."

[36] "**Artículo 8.** ...
"4. Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:
"a) Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;

177. Similares consideraciones fueron expresadas en la acción de inconstitucionalidad 48/2017.[37]

178. En adición a lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7, punto 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, la función atinente a la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local le corresponde al Instituto Nacional Electoral.[38]

179. Por su parte, el artículo 8 de la referida Ley General, en el punto 2, dispone que el Instituto Nacional Electoral podrá, **de manera excepcional,** delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos públicos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargo de elección popular en las entidades federativas; asimismo, en el punto 4 establece que en caso de delegación de la facultad de fiscalización, el Instituto Nacional electoral deberá verificar que el Organismo Público local cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos **que para tal efecto** emita el Consejo General, establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización, cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario, así como

"b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;
"c) Cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;
"d) Cuente con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
"e) Ejerza sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y
"f) El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.
"5. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General."

[37] Resuelta por el Tribunal Pleno bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en sesión de .veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete.

[38] "**Artículo 7**
"1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes: ...
"d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y ..."

con recursos humanos especializados y ejerza sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente.

"Artículo 8.

"1. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de fiscalización.

"2. **El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.**

"3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto someterá al Consejo General los acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.

"4. **Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:**

"**a) Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;**

"**b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;**

"**c) Cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;**

"**d) Cuente con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;**

"**e) Ejerza sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y**

"f) El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.

"5. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General."

180. Sobre la fiscalización en materia electoral en lo referente al ámbito local, ni de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni de la Ley General de Partidos Políticos se advierte que se establezca alguna estipulación para los Organismos Públicos Locales para el ejercicio de dicha función, salvo los casos de delegación del Instituto Nacional Electoral conforme a lo ya señalado.

181. Luego, es dable concluir que, por regla general, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local le corresponde al Instituto Nacional Electoral, y que **de manera excepcional** los Organismos Públicos Locales podrán ejercitar dicha facultad de fiscalización en **materia electoral.**

182. Por lo que el Instituto Electoral de la Ciudad de México requiere de un órgano permanente con autonomía técnica y de gestión a efecto de realizar la fiscalización de recursos en el ámbito local y en su caso atender la delegación que eventualmente pudiera efectuar el Instituto Nacional Electoral en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base V, apartado B, último párrafo.

183. En efecto, partiendo de que, conforme al sistema de fiscalización en materia electoral, el Instituto Nacional Electoral es el encargado de la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y que excepcionalmente puede delegar dicha función en los Organismos Públicos Autónomos, conviene revisar en qué consisten las funciones de fiscalización en materia electoral que realiza el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

184. En principio, como se dijo, acorde con lo establecido en la Constitución Federal, del punto 2 del artículo 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende que al Instituto Nacional Electoral también le corresponde la fiscalización de los partidos políticos locales.[39]

185. Por otra parte, el artículo primero transitorio del *Acuerdo INE/CG263/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011* señala que los Organismos Públicos Locales establecerían procedimientos de fiscalización acordes a los que establece el Reglamento para las agrupaciones políticas locales; organizaciones de observadores en elecciones locales; y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político local.[40]

186. A su vez, el artículo segundo del referido Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral refiere que su aplicación, corresponde en sus respectivos ámbitos de competencia al Consejo General, a la Comisión de Fiscalización, a la Unidad Técnica de Fiscalización, **a los organismos públicos locales y sus instancias responsables de la fiscalización.**[41]

---

[39] "Artículo 191.
"1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:
"a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; ...
"2. En el caso de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos."

[40] "Primero. Los Organismos Públicos Locales establecerán procedimientos de fiscalización acordes a los que establece el Reglamento, para los siguientes sujetos: agrupaciones políticas locales; Organizaciones de observadores en elecciones locales; y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político local."

[41] (REFORMADO, D.O.F. 9 DE FEBRERO DE 2018)
"Artículo 2.
"Autoridades competentes
"1. En sus respectivos ámbitos de competencia, la aplicación del presente Reglamento corresponde al Consejo General, a la Comisión de Fiscalización, a la Unidad Técnica de Fiscalización, a los Organismos Públicos Locales y sus instancias responsables de la fiscalización.
"2. La vigilancia respecto de la aplicación del presente Reglamento, corresponde al Consejo General, a través de la Comisión de Fiscalización con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización."

187. De lo anterior se obtiene que el Instituto Electoral de la Ciudad de México realiza la **función de fiscalización de las agrupaciones políticas locales, organizaciones de observadores en elecciones locales y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político local,** conforme a lo dispuesto por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través de su Reglamento de Fiscalización. Y, del artículo segundo del Reglamento citado se advierte que su aplicación corresponde, entre otros órganos, a los organismos públicos locales y sus "instancias responsables de fiscalización", sin que al efecto se especifique cuál será la instancia correspondiente.

188. Ahora, del decreto impugnado, como ha quedado precisado, en lo que interesa, se advierte que las atribuciones de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización señaladas en el artículo 108 derogado únicamente fueron trasladadas –y no eliminadas– en su totalidad a la ahora Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

189. En ese sentido, este Alto Tribunal considera que el hecho de que las funciones de fiscalización hayan sido trasladadas a la ahora Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización no implica que el Instituto Electoral de la Ciudad de México no pueda cumplir con las facultades de fiscalización que le fueron encomendadas por el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, pues dicha normativa únicamente refiere que su aplicación corresponde a los organismos públicos locales y sus "**instancias responsables de fiscalización**" y no a un órgano con autonomía técnica y de gestión.

190. En todo caso, aún y cuando pareciera que la fusión de la Comisión y de la Unidad Técnica de Fiscalización con la Comisión y la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, respectivamente, no corresponde a una adecuada técnica legislativa, finalmente las modificaciones realizadas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México relacionadas con la facultad local de fiscalización atienden a cuestiones meramente administrativas, pues las facultades de fiscalización que le corresponden al Instituto Electoral de la Ciudad de México se trasladaron de manera íntegra a la ahora Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

191. Por tanto, **debe reconocerse la validez de las modificaciones hechas a los artículos 37 en su fracción IV, 64, 95 en cuanto a la modificación a la**

fracción XIII, así como la adición de las fracciones XV, Bis, XV Ter, XV Quáter, XV Quinquies, XV Sexies, XV Septies, XV Octies, y XV Novies; primer párrafo de la fracción XI del artículo 50, 59 en su fracción I y la modificación en la fracción IV así como la derogación de las fracciones VII y IX, y artículo 60, la reforma de su párrafo primero; la adición de su fracción X bis y la adición de un párrafo y sus incisos a) al f), así como la derogación de sus fracciones III y X; las modificaciones del artículo 107, así como la reforma a su párrafo primero, y la derogación de sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; artículo 251, la reforma de su fracción VI, la modificación a los artículos 265, 348, 350, 351, primer párrafo y fracción I del 352, 353; la reforma de sus párrafos primero y último; la derogación del inciso c) del numeral 50, así como de los artículos 108 y 109 del Decreto impugnado. De igual forma, la derogación del segundo párrafo del artículo 84, la reforma a la fracción XVII y la adición de las fracciones XIX bis, XIX ter y XIX quarter del artículo 86, la adición de las fracciones XXIV bis, XXIV ter y XXIV quarter del artículo 88, la adición de la fracción XI quinquies del artículo 95, la fracción V del artículo 273, fracción V, del artículo 323, la fracción III del artículo 383 y los numerales 251, 406 y 408, la reforma de su párrafo primero del propio Decreto.

192. **VII.4.3. Sobre la creación de una Comisión de Quejas**

193. Con ese propósito, habremos de decir que, tratándose del incumplimiento a una obligación jurídica, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, así como de su vigencia, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad.

194. Considerando la relevancia del régimen sancionador en materia electoral, en la reforma electoral de dos mil catorce, el constituyente permanente le otorgó

especial preponderancia al ejercicio de la función punitiva, mediante una serie de disposiciones que marcaron con claridad las bases sobre las que habría de desarrollarse dicha atribución estratégica para el sistema electoral nacional.

195. Así, en el orden General, podemos observar el desarrollo de la atribución, a través de los artículos 41 constitucional, 104 y 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los siguientes términos:

Apartado C de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...

"**Apartado C.** En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"**1.** Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

"**2.** Educación cívica;

"**3.** Preparación de la jornada electoral;

"**4.** Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

"**5.** Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

"**6.** Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

"**7.** Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;

"**8.** Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;

"**9.** Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

"**10.** Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y

"**11.** Las que determine la ley.

"En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

"**a)** Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

"**b)** Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

"c**)** Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación."

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"**Artículo 104.**

"**1.** Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

"**a)** Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto;

"**b)** Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;

"**c)** Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad;

"**d)** Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;

"**e)** Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

"**f)** Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;

"**g)** Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;

"**h)** Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;

"**i)** Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;

"**j)** Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;

"**k)** Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto;

"**l)** Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;

"**m)** Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto;

"**n)** Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto;

"ñ) Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;

"**o)** Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;

"**p)** Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;

"**q)** Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General, y

"**r)** Las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

"**c)** Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

"Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución."

"**Artículo 440.**

"**1.** Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

"**a)** Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;

"**b)** Sujetos y conductas sancionables;

"**c)** Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;

"**d)** Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y

"**e)** Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:

"**I.** Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

"**II.** Aquéllas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

"**III.** Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y

"**IV.** Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

"**2.** La sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales."

196. En congruencia con el orden General, el Congreso de la Ciudad de México expidió la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, en donde se desarrollaron los términos del artículo 440 de la Ley General. Destaca en dicha normativa, la importancia de la participación de la "Comisión correspondiente" en las distintas etapas del proceso administrativo sancionador electoral.

197. Por cuanto se refiere a la cuestión orgánica atinente, materia de esta controversia constitucional, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en sus artículos 52 y 53 la importancia de que el Instituto local cuente con la estructura de decisión acorde a la trascendencia de sus atribuciones. Dichos dispositivos rezan:

"**Artículo 52.** Para el desempeño de sus atribuciones, cumplimiento de obligaciones y supervisión del adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral, el Consejo General cuenta con el auxilio de Comisiones de carácter permanente y provisional."

"**Artículo 53.** Las Comisiones son instancias colegiadas con facultades de deliberación, opinión y propuesta. Se integrarán por Consejera o Consejero Presidente y dos Consejeras o Consejeros Electorales bajo el principio de paridad de género, contando con derecho a voz y voto; y serán integrantes con derecho a voz las y los representantes de los partidos políticos y Candidatos sin partido, a partir de su registro y exclusivamente durante el proceso electoral, con excepción de las Comisiones de Asociaciones Políticas y Fiscalización, y no conformarán quórum. La presidencia de cada una de las Comisiones se determinará por acuerdo del Consejo General.

"Contarán con un Secretario Técnico sólo con derecho a voz, designado por sus integrantes a propuesta de su Presidente y tendrán el apoyo y colaboración de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral.

"Los Consejeros Electorales y los titulares de los Órganos Ejecutivos y Técnicos deben asistir personalmente a las sesiones de las Comisiones a que sean convocados."

198. De ahí que, atendiendo a que las legislaturas estatales podrán legislar con el propósito de desarrollar bajo el principio de progresividad el desempeño de las funciones estratégicas que han sido encomendadas a los órganos electorales estatales, resulta evidente que la creación de una Comisión de Quejas, con atribuciones específicas y especializadas en tan importante función sustantiva, constituye un instrumento que busca fortalecer la eficiencia en el ejercicio de las facultades estratégicas del Instituto, en abono a los principios que rigen su actuación y por tanto, es afín al modelo electoral nacional fijado en el bloque de constitucionalidad de la materia.

199. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que **debe reconocerse la validez de la reforma al artículo 59,** en cuanto a la creación de una Comisión de Quejas; así como la modificación al **artículo 60, párrafo primero, en cuanto a la derogación de sus fracciones III y X y la adición de un párrafo y sus incisos a) al f), así como artículo 60 Bis.**

200. **VII.4.4. Sobre la limitación al Consejo General para crear unidades técnicas necesarias**

Desestimación parcial de la controversia constitucional

201. Sobre este tema impugnado por la demandante, en la propuesta que se sometió a consideración de este Pleno, en síntesis, se propuso declarar la validez de la derogación del último párrafo del artículo 98 del Código cuya reforma se controvierte.

202. Dicha propuesta se sustentó en que no se encuentra ninguna disposición ni en el texto constitucional ni en la legislación general, ni en la Constitución de la Ciudad de México, en donde se haya estipulado que los Institutos locales deben tener la facultad de forma exclusiva para la creación de este tipo de organismos técnicos.

203. De este modo, la supresión de la atribución mencionada mediante la derogación del último párrafo del artículo 98 del Código impugnado tampoco incidiría en el desempeño de las actividades y tareas que realiza para el cumplimiento de las funciones del Instituto electoral local, toda vez que, en términos de los artículos 100[42] y 101[43] del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales capitalino las Unidades Técnicas se trata de órganos que dependen, administrativa y orgánicamente de la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa, cuyas atribuciones deben señalarse en la normativa interna del Instituto Electoral, así como las relaciones, actividades de colaboración y apoyo que deban brindar.

204. Así, en términos de lo que dispone el artículo 50, fracción II,[44] y 101 antes apuntado del Código local, corresponde al Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México la emisión de la normativa interna, lo que se traduce en que las actividades que considere deban desarrollarse por órganos técnicos, podrá delegarlas en las Unidades Técnicas existentes, establecidas por la legislación local.

205. Por otra parte, si el Consejo General estima que un órgano se encargue de cuestiones o necesidades técnicas específicas, cuenta con la facultad de encomendarlas a sus comisiones provisionales, las que, en términos de la normativa local electoral **podrán contar con el personal técnico que autorice el Consejo**

[42] "Artículo 100. Para efectos administrativos y orgánicos, las Unidades Técnicas dependerán de la Consejera o Consejero Presidente, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa, de acuerdo con su naturaleza y en lo dispuesto por el Reglamento Interior del Instituto Electoral."

[43] "Artículo 101. Las atribuciones de las Unidades Técnicas serán determinadas en la normatividad interna del Instituto Electoral, así como las relaciones, actividades de colaboración y apoyo que deban brindar.

"En dicha Normatividad Interna se determinarán las áreas que les apoyen en el cumplimiento de sus funciones."

[44] "Artículo 50. Son atribuciones del Consejo General: ...

"II. Aprobar, con base en la propuesta que le presenten los órganos competentes del Instituto Electoral, lo siguiente: ...

"II. Aprobar, con base en la propuesta que le presenten los órganos competentes del Instituto Electoral, lo siguiente: ...

"b) Las normas que sean necesarias para hacer operativas las disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Nacional, Reglamento de Elecciones y **demás disposiciones que emanen de las leyes locales en la materia;** ..."

General sujetándose a los principios de racionalidad, austeridad, transparencia y eficacia; comisiones que, son instancias colegiadas con facultades de deliberación, opinión y propuesta integradas por Consejeros del propio Consejo General y que podrán ser creadas en cualquier tiempo para la realización de objetivos o actividades específicas dentro de un determinado lapso.[45]

206. Por tanto, este Tribunal Pleno no advertiría que con la desaparición de la facultad del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México se impacten o disminuyan las funciones que se le encuentran conferidas en términos de lo que ordena la Constitución Federal en el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, y artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

207. En tal sentido, la derogación de la facultad del organismo público electoral para crear unidades técnicas y la supresión de tres de dichas unidades

[45] "Artículo 52. Para el desempeño de sus atribuciones, cumplimiento de obligaciones y supervisión del adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral, el Consejo General **cuenta con el auxilio de Comisiones de carácter permanente y provisional.**"
(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 29 DE JULIO DE 2020)
"Artículo 53. **Las Comisiones son instancias colegiadas con facultades de deliberación, opinión y propuesta. Se integrarán por Consejera o Consejero Presidente y dos Consejeras o Consejeros Electorales bajo el principio de paridad de género, contando con derecho a voz y voto;** y serán integrantes con derecho a voz las y los representantes de los partidos políticos y Candidatos sin partido, a partir de su registro y exclusivamente durante el proceso electoral, con excepción de las Comisiones de Asociaciones Políticas y Fiscalización, y no conformarán quórum. La presidencia de cada una de las Comisiones se determinará por acuerdo del Consejo General.
"Contarán con un Secretario Técnico sólo con derecho a voz, designado por sus integrantes a propuesta de su Presidente y tendrán el apoyo y colaboración de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral.
"Los Consejeros Electorales y los titulares de los Órganos Ejecutivos y Técnicos deben asistir personalmente a las sesiones de las Comisiones a que sean convocados."
"Artículo 59. El Consejo General cuenta con las Comisiones Permanentes de: ...
(REFORMADO, G.O. 2 DE JUNIO DE 2022)
"**Las Comisiones, para un mejor desempeño, podrán contar con el personal técnico que autorice el Consejo General, sujetándose a los principios de racionalidad, austeridad, transparencia y eficacia.**"
"Artículo 69. **El Consejo General, en todo tiempo, podrá integrar las Comisiones Provisionales que considere necesarias para la realización de tareas específicas dentro de un determinado lapso.** En el Acuerdo respectivo se establecerá el objeto o actividades específicas de éstas y el plazo para el cumplimiento del asunto encomendado, que no podrá ser superior a un año.
"Las Comisiones Provisionales tendrán la integración que determine el Consejo General, durante el tiempo que dure su encomienda."

constituyen modificaciones organizativas en ejercicio de la libre configuración legislativa que no impacta en los principios que rigen al Instituto Electoral capitalino o en la estructura o desempeño de su máximo órgano de dirección que preserva el artículo 116 constitucional. Ello es así, pues los preceptos impugnados no alteraron sustancialmente la integración del máximo órgano de dirección ni sus atribuciones, salvo la designación del titular de la unidad de fiscalización por haber desaparecido dicha área, de tal manera que no se advierte afectación directa al ejercicio de las atribuciones del Instituto local.

208. De esta forma, si lo relevante para el cumplimiento de sus funciones es la observancia y el pronto despacho de sus asuntos, y para ello cuenta con las atribuciones suficientes para encomendarlas a sus órganos y personal técnico, en nada afectaría su autonomía por el hecho de que se le haya retirado la facultad de crear unidades técnicas, toda vez que lo relevante para el orden constitucional es que cuente con los elementos suficientes para cumplir con sus funciones y no que sea través de un órgano, unidad o área específica, de ahí que este órgano jurisdiccional no advierta alguna contravención al orden constitucional con la modificación referida.

209. Al respecto es importante precisar cuál es el contenido de los preceptos atinentes reformados:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 2 DE JUNIO DE 2022)
"**Artículo 37.** El Instituto Electoral se integra conforme a la siguiente estructura **misma que podrá ser modificada de conformidad con las necesidades del propio Instituto** y/o atribuciones de delegación que otorgue el Instituto Nacional: ..."

"**Artículo 38.** Los Órganos Ejecutivos, Desconcentrados, Técnicos y con Autonomía de Gestión tendrán la estructura orgánica y funcional que apruebe el Consejo General, atendiendo a sus atribuciones y la disponibilidad presupuestal del Instituto Electoral. El Consejo General, en la normatividad interna, determinará las relaciones de subordinación, de colaboración y apoyo entre los órganos referidos.

"Los titulares de los órganos referidos en el párrafo anterior, coordinarán y supervisarán que se cumplan las atribuciones previstas en este Código, las Leyes y reglamentos aplicables. Serán responsables del adecuado manejo de

los recursos financieros, materiales y humanos que se les asignen, así como de, en su caso, formular oportunamente los requerimientos para ejercer las partidas presupuestales vinculadas al cumplimiento de sus atribuciones."

"**Artículo 50. Son atribuciones del Consejo General:** ...

"**LI. Aprobar a propuesta de la Junta Administrativa, la estructura orgánica del Instituto Electoral, conforme a las previsiones generales de este Código, las necesidades del servicio y la disponibilidad presupuestal,** y ..."

"**Artículo 80.** Son derechos y obligaciones de los Representantes de los Partidos Políticos y Grupos Parlamentarios: ...

"**VII.** Intervenir en las sesiones del Consejo General y proponer acuerdos o la modificación a los documentos que se analicen en las mismas; ..."

210. En vista de lo anterior este Tribunal Pleno estima que, conforme **al artículo 37, primer párrafo,** el cual prevé que el Instituto se integrará de acuerdo con la estructura que establece el propio Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y determina que la misma podrá ser modificada de conformidad con las necesidades del propio Instituto y/o atribuciones de delegación que le otorgue el Instituto Nacional Electoral. No se advierte de qué forma la eliminación de la creación de Unidades Técnicas por sí misma genere que el Instituto no pueda adecuar su estructura y las áreas administrativas a su cargo con la finalidad de atender a sus propias necesidades.

211. Como ha sido mencionado lo relevante para el orden constitucional es que el Instituto Electoral local cuente con los elementos y personal suficiente para poder cumplir con las atribuciones que constitucionalmente le están conferidas; para lo cual incluso –*como ya se explicó*– si el Consejo General estima que un órgano se encargue de cuestiones o necesidades técnicas específicas, cuenta con la facultad de encomendarlas a sus comisiones provisionales, las que, en términos de la normativa local electoral podrán contar con el personal técnico que autorice el Consejo General sujetándose a los principios de racionalidad, austeridad, transparencia y eficacia.

212. Por otra parte, por lo que se refiere al artículo 38 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual dispone que los órganos ejecutivos, desconcentrados, técnicos y con autonomía de gestión tendrán la estructura orgánica y funcional que apruebe el Consejo General, de conformidad con la normativa interna en la cual se determinará las relaciones de subordinación, colaboración y apoyo entre dichos órganos; así como que sus titulares coordinarán y supervisarán que se cumplan con sus atribuciones previstas en su normativa y serán responsables del manejo de los recursos materiales y humanos a su cargo. Tampoco se advierte que se comprometa su aplicación.

213. En efecto, el hecho de que se haya suprimido la facultad del Consejo General de crear Unidades Técnicas no impide que el propio Instituto pueda seguir estableciendo la estructura orgánica y funcional que le corresponde a las Unidades Técnicas subsistentes, ni tampoco que determine cuál será la estructura orgánica y las relaciones de coordinación de las Unidades Técnicas subsistentes con los demás órganos del propio Instituto.

214. Tampoco se advierte que con la eliminación de la facultad del Consejo General se haga imposible que el propio Consejo apruebe a propuesta de la Junta Administrativa, la estructura orgánica del Instituto Electoral a que se refiere el artículo 50, fracción LI del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se reitera, el Instituto sigue conservando sus facultades para aprobar su estructura orgánica y funcional respecto de los órganos que se prevén en el propio Código, incluidas las Unidades Técnicas subsistentes. **Hasta aquí lo propuesto.**

215. En relación con el planteamiento materia de estudio de este apartado, debe señalarse que en la sesión pública celebrada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de enero de dos mil veintitrés se desestimó la presente controversia constitucional, al no alcanzar la mayoría necesaria, con fundamento en los artículos 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[46] y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de esta disposición constitucional.[47]

[46] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

216. En efecto, los señores Ministros González Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y la Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra de la propuesta aludida; mientras que las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron a favor de la propuesta; con la ausencia del señor Ministro Pérez Dayán. Por tanto, la propuesta, en este punto, obtuvo mayoría de seis votos en contra y cuatro a favor.

217. En consecuencia, en este punto, procede desestimar la controversia constitucional con fundamento en los artículos 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ya que, sometida a votación la propuesta de reconocer la validez del Decreto impugnado en cuanto a la derogación del último párrafo del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, se obtuvo una mayoría de seis votos en contra y por la invalidez de dicha derogación, por lo que no se alcanzó la requerida votación calificada de ocho votos.

218. **VII.4.5. Sobre la redistribución de funciones**

219. Como se ha mencionado en diversas ocasiones durante esta ejecutoria, las funciones que tiene a su cargo el Instituto Electoral de la Ciudad de México,

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

[47] "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. ..."

están dispuestas de manera general en el orden General[48] y desarrolladas por la propia legislación local.[49]

220. De manera que los rubros establecidos por el apartado C de la Fracción V del artículo 41 pueden ser un buen indicador para agrupar las facultades desarrolladas por el legislador local, conforme puede observarse en el siguiente cuadro:

En materia de organización de elecciones
1) Garantizar la celebración periódica, auténtica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Congreso de la Ciudad de México, al Jefe de Gobierno y de las Alcaldías;
2) Garantizar el principio de paridad de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral;
3) Determinar el uso parcial o total de sistemas de votación electrónica en los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana para recibir y computar la votación de la ciudadanía de la Ciudad de México, incluyendo la residente en el extranjero, con base en las medidas de certeza y seguridad que estime pertinentes y, en su caso, en los parámetros que para los procesos electorales establezca la Ley General y el Instituto Nacional a través de sus acuerdos.
4) Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;
5) Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral y determinará con base en los criterios de población y configuración geográfica, así como de identidad social, cultural, étnica y económica las circunscripciones en las demarcaciones territoriales;
6) Garantizar el derecho de la ciudadanía a realizar labores de observación electoral en la Ciudad de México, de acuerdo al Reglamento de Elecciones y demás lineamientos que emita el Instituto Nacional;
7) Imprimir los documentos y producir los materiales electorales que se utilizarán en los procesos electorales locales, en términos del Reglamento de Elecciones y demás lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional;

[48] Artículo 98 de la LEGIPE.
[49] Artículo 36 del CIPECDMX.

8) Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones y emitir la declaración de validez y el otorgamiento de constancias de mayoría en las elecciones de Jefe de Gobierno, alcaldías, concejales y diputaciones del Congreso de la Ciudad de México;

9) Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral local, de conformidad con el Reglamento de Elecciones y demás lineamientos que emita el Instituto Nacional;

10) Implementar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones de la Ciudad de México, de conformidad con el Reglamento de Elecciones y demás lineamientos que emita el Instituto Nacional;

11) Asignar a las diputaciones electas del Congreso de la Ciudad de México y los concejales electos en cada alcaldía, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señale este Código;

En materia de mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local

12) Garantizar la realización de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, conforme a la Ley de Participación;

13) Garantizar la realización, difusión y conclusión de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana, así como de los mecanismos de participación ciudadana y la consulta sobre el presupuesto participativo conforme a la Ley de Participación.

En materia de derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos

14) Registrar a los Partidos Políticos locales y cancelar su registro cuando no obtengan el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones de la Ciudad de México en las que participen, así como proporcionar esta información al Instituto Nacional para las anotaciones en el libro respectivo;

En materia de candidatos independientes

15) Realizar campañas de difusión en diversos medios de comunicación y redes sociales, que explique la figura de candidatos sin partido y el procedimiento para recabar el apoyo ciudadano previo y durante el periodo de recolección de éste.

16) Emitir la convocatoria;

17) Realizar el registro de aspirantes;

18) Organiza y supervisar el procedimiento para la obtención de las firmas ciudadanas para alcanzar el porcentaje de apoyo fijado para cada candidatura;

19) Elaborar el dictamen sobre el respaldo ciudadano requerido para obtener el derecho a registrarse como candidato sin partido, y

20) Llevar a cabo el registro de candidatura sin partido.

En materia de agrupaciones políticas

21) Verificar la legal celebración de las asambleas a que se refiere el artículo 248 en el proceso de registro a las agrupaciones políticas locales y las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político local.

22) Determinar el procedimiento de verificación de los requisitos para la constitución de las Asociaciones Políticas Locales, así como del cumplimiento de las obligaciones a que se sujetan durante su existencia.

23) Verificar que una Agrupación Política Local mantenga su existencia efectiva, por lo menos cada tres años, contados a partir de la fecha de su registro.

24) La Comisión de Asociaciones Políticas presentará a la aprobación del Consejo General un dictamen relativo al procedimiento de verificación y, en los casos en que se determine la pérdida de registro, un proyecto de resolución por cada una de las agrupaciones que se encuentren en tal supuesto.

25) Fiscalizar el origen, monto y destino de los recursos erogados por las agrupaciones políticas locales y las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político local.

En materia de educación cívica

26) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

27) Fortalecer el régimen de asociaciones políticas;

28) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

29) Promover el voto, la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía;

30) Difundir la cultura cívica democrática y de la participación ciudadana; y

31) Contribuir al desarrollo y adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática, en su ámbito de atribuciones;

32) Impulsará la democracia digital abierta, basada en tecnologías de información y comunicación.

33) La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos, en los términos que establezca el Instituto Nacional.

34) Orientar a los ciudadanos de la Ciudad de México para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

35) Garantizar el derecho de las niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes, como parte de su educación cívica, a participar en la observación electoral y en la toma de las decisiones públicas que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen, les afecten o sean de su interés.

221. Conforme con la fracción V del artículo 116, las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, en los términos de la propia Carta Magna.

222. Esos términos comprenden, de inicio, el establecimiento de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad como los principios rectores de la función electoral.

223. Conforme se desprende del artículo 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, y que es replicado por el artículo 99, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,[50] ley que también dispone en su artículo 98, numerales 1 y 2,[51] que los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios;

[50] "**Artículo 99.**
"**1.** Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o un Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.
"En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género. ..."

[51] "**Artículo 98.**
"**1.** Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
"**2.** Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes."

que gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esa ley, las constituciones y leyes locales; así como que serán profesionales en su desempeño; y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

224. A nivel local, el artículo 50[52] de la Constitución Política de la Ciudad de México únicamente dispone que la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso, alcaldías de la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana, son funciones que se realizan a través del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Asimismo, tendrá a su cargo el diseño e implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de la ciudadanía.

225. Acorde con lo que establece la Constitución Federal, se establece que dicho Instituto Electoral de la Ciudad de México contará con un órgano superior de dirección, integrado por una persona Consejera o Consejero Presidente y seis

[52] "Artículo 50
"Instituto Electoral de la Ciudad de México
"1. La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana en la Ciudad, mediante los cuales se ejerce la ciudadanía, son funciones que se realizan a través del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Asimismo, tendrá a su cargo el diseño e implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.
"2. Este Instituto contará con un órgano superior de dirección, integrado por una persona Consejera o Consejero Presidente y seis personas Consejeras Electorales, con derecho a voz y voto, designadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se integrará con un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o local, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. Participarán también como invitadas e invitados permanentes a las sesiones del Consejo, sólo con derecho a voz, una o un diputado de cada grupo parlamentario del Congreso de la Ciudad.
"3. En el ejercicio de esta función, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.
"4. El Instituto Electoral de la Ciudad de México ejercerá las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes de la materia."

personas Consejeras Electorales, con derecho a voz y voto, designadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se integrará con un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o local, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. Participarán también como invitadas e invitados permanentes a las sesiones del Consejo, sólo con derecho a voz, una o un diputado de cada grupo parlamentario del Congreso de la Ciudad.

226. Además, que en el ejercicio de la función que lleva a cabo el Instituto Electoral de la Ciudad de México serán principios rectores los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad; y que dicho Instituto capitalino ejercería las atribuciones que le confieran la Constitución Federal, la Constitución de la Ciudad de México y las leyes de la materia.

227. Por último, el artículo 36[53] del propio Código de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que el Instituto Electoral de la Ciudad de México gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de acuerdo con lo previsto en las Leyes Generales, el propio Código y la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México; teniendo como función la de organizar las elecciones capitalinas bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

228. De todo lo anterior, válidamente se puede concluir que el Congreso de la Ciudad de México cuenta con libertad de configuración legislativa para

[53] "Artículo 36. A través del Instituto Electoral se realiza la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y de las alcaldías en la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana; también tendrá a su cargo el diseño y la implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.
"En el ejercicio de esta función, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.
(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], G.O. 2 DE JUNIO DE 2022)
"Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de acuerdo con lo previsto en las Leyes Generales, este Código y la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, incorporando como principios rectores la racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, economía y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público; por lo que sus fines y acciones se orientan a: ..."

decidir la forma en la que su instituto local debe estar organizado administrativamente, pero, sobre todo, que queda en el Congreso capitalino la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto electoral a efecto del correcto desarrollo de la función electoral a su cargo.

229. De ahí que el cambio legislativo introducido con la reforma impugnada, consistente en la fusión y creación de ciertas Comisiones Permanentes, eliminación de Unidades Técnicas y supresión de la facultad del Consejo General del Instituto para crear Unidades Técnicas, signifique una **violación a los principios de autonomía e independencia** que le son propios al Instituto local, pues dichas modificaciones no implicaron desconocer que el Consejo Estatal es el órgano de dirección superior, en quien recae como su nombre lo indica, el ejercicio de las atribuciones fundamentales del organismo.

230. En efecto, es importante mencionar que con la modificación impugnada no se alteró ni se varió algún aspecto de la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México, tampoco se acotó su ámbito de facultades, ni se le impuso un esquema de funcionamiento particular, y mucho menos se le constriñó a la toma de decisiones en un sentido determinado, pues solamente reasignó las funciones y responsabilidades de las comisiones y áreas a diversos órganos del propio instituto, sin incidir en sus atribuciones para decidir, de forma independiente, condicionando sus determinaciones exclusivamente a lo señalado en la ley y en la preservación de su autonomía constitucional.

231. El hecho de que mediante una determinación legislativa se dispusiera la modificación de la estructura orgánica de la autoridad administrativa electoral y la reasignación de funciones específicas que desempeñaban las áreas que se ordenó suprimir no incide en la autonomía e independencia bajo la que debe actuar el órgano electoral administrativo, pues, en todo caso, las funciones de máxima dirección y toma de decisiones en todas las actividades que constitucionalmente tiene encomendadas el organismo público local electoral continúan reservadas a un consejo general, tal y como lo dispone la norma constitucional.

232. **VII.4.6. Sobre la afectación a Derechos Humanos**

233. La parte demandante aduce que, al fusionarse la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos con la Comisión de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía, se pierde especialización en materia de género y derechos humanos, lo que conlleva a que el Estado no de cumplimiento a sus obligaciones y atienda al principio de progresividad (no regresividad); además, se señala que ello impide el fortalecimiento de los derechos político-electorales de la ciudadanía, de las mujeres y de los grupos histórica y socialmente vulnerables.

234. A efecto de responder dicho planteamiento, es importante mencionar –*como se hizo al resolverse la acción de inconstitucionalidad 157/2020*[54] *antes citada*– que, como han sostenido ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de progresividad, previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución federal, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.[55]

235. En ese tenor, si el principio de progresividad es fundamentalmente la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, para los poderes públicos, este principio constitucional se traduce, por una parte, **en una prohibición general de expedir normas o actos jurídicos que impliquen disminuir el alcance o la protección ya conseguidos en torno a los derechos humanos (no regresividad)** y, por otra, un mandato para mejorar continuamente los niveles alcanzados en relación con ellos (progresividad en sentido estricto).[56]

[54] Bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. En cuanto al tema 2 denominado "Desaparición de órganos municipales". Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

[55] Tesis jurisprudencial 1a./J. 85/2017 y la tesis de jurisprudencia 2a. CXXVII/2015 (10a.).

[56] Tesis de jurisprudencia P./J. 34/2015 emitida por el Pleno, de rubro y texto "SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU ASPECTO NEGATIVO DE NO REGRESIVIDAD, EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Conforme al principio citado, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental no debe disminuirse. Por otra parte, el derecho humano a la estabilidad en el

236. De esta forma, se advierte que la fusión de las comisiones de Educación Cívica y Construcción Ciudadana, y de Igualdad de Género y Derechos Humanos, creando la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana, no implica de forma alguna la limitación de ningún derecho de la ciudadanía que disfrutara antes de la reforma que ahora se combate, es decir, no es posible advertir como esa reorganización administrativa resulte en alguna regresión en el goce o disfrute de derechos que estuvieran

empleo no es absoluto, pues conforme al artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, el trabajador puede ser suspendido o cesado por causa justificada en los casos previstos en la ley. Ahora bien, la reforma al artículo 3o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, implementó un nuevo sistema de evaluación obligatoria para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio del personal docente, con la finalidad de crear un nuevo modelo educativo que asegure la calidad en el servicio y, con ello, tutelar también el interés superior del menor. Por tanto, si el principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad establece que el grado de tutela para el ejercicio de un derecho no debe disminuirse y el derecho humano a la estabilidad en el empleo no es absoluto, ya que puede limitarse cuando lo permita la ley y por causa justificada, como lo es garantizar el interés superior del menor a obtener una educación de calidad, se concluye que el grado de tutela para el ejercicio del primero de los derechos mencionados no se disminuye cuando se limita su ejercicio por una causa justificada; de ahí que los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, al señalar la posibilidad de que los docentes sean removidos de sus cargos o readscritos a otras áreas, no vulneran el principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad, en relación con el derecho humano a la estabilidad en el empleo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 22, Tomo 1, septiembre de dos mil quince, registro 2009992, página 12 y tesis jurisprudencial 2a./J. 41/2017 emitida por la Segunda Sala, de rubro y texto: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO. El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 42, Tomo 1, mayo de dos mil diecisiete, registro 2014218, página 634.

tutelados previo a la reforma; y menos se advierte vulneración al ejercicio del derecho a la igualdad como se alegó por parte de los accionantes.

237. Es importante mencionar que el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal menciona que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Dentro de dichas autoridades, ciertamente, se encuentra el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el cual tiene obligar de cumplir con ese mandato bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad.**

238. De la lectura de los artículos que fueron reformados en ese sentido, no se advierte que, con la fusión de comisiones de Educación Cívica y Construcción Ciudadana, y de Igualdad de Género y Derechos Humanos, se hayan eliminado las facultades que el Instituto Electoral de la Ciudad de México realiza en materia de derechos humanos y género, sino que únicamente se trasladaron a otra Comisión Permanente de nueva creación.

239. Comisión Permanente que, en materia de género y derechos humanos, tendrá entre otras atribuciones opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos; supervisar la implementación de mecanismos que favorezcan una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto; proponer al Consejo General los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género; aprobar el programa de derechos humanos e igualdad de género que le proponga la Secretaría Ejecutiva, y conocer de los informes que al respecto ponga a su consideración para, en su caso, proponer las medidas correctivas; revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa, y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido; revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en las tareas institucionales; supervisar las acciones, competencias del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional; supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las

mujeres; conocer y revisar los temas referentes a violencia política de género; así como aquellas que se desprendan del propio Código o de la normativa aplicable.[57]

240. De esta forma, no se advierte que las obligaciones constitucionales del Instituto Electoral de la Ciudad de México para garantizar los derechos humanos y la paridad de género hayan sido trastocadas con la reforma impugnada, por lo que una restructuración administrativa no generó una afectación directa a los derechos humanos de la ciudadanía y tampoco incidió en las obligaciones que tiene la autoridad electoral para garantizar el principio de paridad de género y los derechos de las mujeres en materia político-electoral. En consecuencia, como ha sido expuesto, el Instituto sigue contando con diversas atribuciones puntuales y precisas para protegerlos y garantizarlos, por lo que la reforma no

[57] "Artículo 63. Son atribuciones de la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana.
"I. a III. ...
"IV. Aprobar el programa editorial institucional que sea propuesto por la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana;
"V. a XII ...
"En materia de género, le corresponden las siguientes atribuciones:
"a) Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos;
"b) Supervisar la implementación de los mecanismos que favorezcan una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral;
"c) Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género;
"d) Aprobar el Programa de Derechos Humanos e Igualdad de Género que le proponga la Secretaría Ejecutiva, y conocer de los informes que al respecto ponga a su consideración para, en su caso, proponer las medidas correctivas;
"e) Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido;
"f) Revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en las tareas institucionales;
"g) Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional;
"h) Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres;
"i) Conocer y revisar los temas referentes a Violencia Política de Género;
"j) Las demás que se señalen en este Código y en la normativa aplicable. ..."

vulnera –*como lo alegan los accionantes*– el principio de progresividad en materia de derechos humanos.

241. Derivado de lo anterior, también se estima que es infundado que con ello el legislador haya sobrepasado su libertad de configuración en perjuicio de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, de lo que no se advierte una contravención a lo que señala la jurisprudencia **P./J. 11/2016** de rubro "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS." de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

242. En concordancia con lo anterior, al tenerse por infundado, **se reconoce la validez de la fracción IV del artículo 59** del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, toda vez que dicha fracción habla de "género, derechos humanos, educación cívica y construcción ciudadana".

243. Por último, **se reconoce la validez** del artículo 63, al reformar su fracción IV y la adición de los incisos del a) al j) de su fracción XII, relacionados con las atribuciones de la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana; así como la derogación del inciso n) de la fracción II, la adición de los incisos o), p) y q) a esa misma fracción y la reforma de la fracción XVII del artículo 83 del ordenamiento impugnado.

244. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente pero infundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto a la modificación de los artículos 102 y 103 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, contenidos en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintidós, en términos del considerando VI de este fallo.

TERCERO.—Se **desestima** la presente controversia constitucional respecto de la derogación del último párrafo del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, contenido en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintidós.

CUARTO.—Se reconoce la **validez** respecto de las modificaciones a los artículos 33, 36, 37, en su fracción IV; 64, 95, párrafo primero, fracciones XIII, XIV y XV, así como la adición de las fracciones XV Bis, XV Ter, XV Quáter, XV Sexies, XV Septies, XV Octies, y XV Novies; 59, 80, fracción V; la adición de las fracciones XXIV Bis, XXIV Ter y XXIV Quáter del artículo 88; 60, en cuanto a la adición de facultades en materia de fiscalización a la Comisión de Asociaciones Políticas; la modificación del primer párrafo del artículo 107 y la derogación de sus párrafos segundo, tercero y cuarto; la modificación a los artículos 265, 348, 350, 351; primer párrafo y fracción I del 352, 353; la fracción XI del numeral 50, así como de los artículos 108 y 109; la modificación a la fracción V del artículo 273; fracción V del artículo 323; la fracción III del artículo 383 y los numerales 251, 406 y 408; las modificaciones a las fracciones IV, V, VII y IX del artículo 59; la derogación de las fracciones III y X y la adición de la fracción X Bis del artículo 60; la adición de un artículo 60 Bis; las modificaciones a los artículos 63, 83, fracciones II, inciso n), y XVII; 84, 86, 94, a excepción de su último párrafo y 162; la derogación de los artículos 65 y 68; la adición de una fracción IV Bis al artículo 67; así como la derogación de las fracciones III, V y VI del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, contenidas en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintidós, así como de los artículos transitorios del referido Decreto, en términos del apartado VII de este fallo.

QUINTO.—**Publíquese** esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de desestimar las causales de improcedencia planteadas por la parte demandada, relacionadas con la impugnación de normas generales o actos en materia electoral y la falta de invasión de competencias.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá únicamente por falta de concepto de invalidez, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto de sobreseer en la presente controversia constitucional, en relación con la modificación de los artículos 102 y 103, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, contenidos en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintidós. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y

Laynez Potisek, así como de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de la propuesta del proyecto y por declarar la invalidez de la derogación del párrafo último del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, realizada mediante Decreto publicado el dos de junio de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat votaron a favor del proyecto.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente controversia constitucional respecto del planteamiento consistente en declarar la invalidez de la derogación del párrafo último del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, realizada mediante Decreto publicado el dos de junio de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 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 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 separándose de algunas consideraciones del subapartado VII.4.8, relacionado con la autonomía de las contralorías de los institutos locales, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto de reconocer la validez de las modificaciones a los artículos 33, 36, 37, en su fracción IV; 64, 95, párrafo primero, fracciones XIII, XIV y XV, así como la adición de las fracciones XV Bis, XV Ter, XV Quáter, XV Sexies, XV Septies, XV Octies, y XV Novies; 59, 80, fracción V; la adición de las fracciones XXIV Bis, XXIV Ter y XXIV Quáter del artículo 88; 60, en cuanto a la adición de facultades en materia de fiscalización a la Comisión de Asociaciones Políticas; la modificación del primer párrafo del artículo 107 y la derogación de sus párrafos segundo, tercero y cuarto; la modificación a los artículos 265, 348, 350, 351; primer párrafo y fracción I del 352, 353; la fracción XI del numeral 50, así como de los artículos 108 y 109; la modificación a la fracción V del artículo 273; fracción

V del artículo 323; la fracción III del artículo 383 y los numerales 251, 406 y 408; las modificaciones a las fracciones IV, V, VII y IX del artículo 59; la derogación de las fracciones III y X y la adición de la fracción X Bis del artículo 60; la adición de un artículo 60 Bis; las modificaciones a los artículos 63, 83, fracciones II, inciso n), y XVII; 84, 86, 94, a excepción de su último párrafo y 162; la derogación de los artículos 65 y 68; la adición de una fracción IV Bis al artículo 67; así como la derogación de las fracciones III, V y VI del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, contenidas en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veintidós, así como de los artículos transitorios del referido Decreto. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa separándose de algunas consideraciones del subapartado VII.4.8, relacionado con la autonomía de las contralorías de los institutos locales, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat, respecto de reconocer la validez de los artículos 37 fracción IV y 350, en su porción normativa "temporalmente", del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, reformados mediante Decreto publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de mayo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 122/2022.

TEMAS. Legitimación del Instituto Electoral local para promover controversia constitucional en defensa de la esfera competencial de su Contraloría interna

Inconstitucionalidad de las normas que establecen unidades temporales de fiscalización en el Instituto Electoral local

1. En sesión de treinta de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente, pero infundada la controversia constitucional.

2. En ese sentido, se sobreseyó respecto a la modificación de los artículos 102 y 103 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; se desestimó respecto de la derogación del último párrafo del artículo 98 del ordenamiento mencionado, y; se reconoció la validez de los restantes artículos impugnados.

3. En la sesión pública correspondiente, mi voto fue, por un lado, en el apartado de causas de improcedencia, en contra del argumento que abordaba la autonomía de la Contraloría interna del Instituto Electoral de la Ciudad de México y, por otro lado, en el estudio de fondo, por la invalidez de los artículos 37, fracción IV y 350, impugnados. De ahí que, en el presente voto sólo se abordan dichas temáticas.

I. Razones de la mayoría

4. En el apartado de causas de improcedencias, se determinó que la controversia constitucional se debía sobreseer respecto a los artículos 102 y 103 impugnados, bajo dos consideraciones autónomas. En primer lugar, porque no existía un concepto de invalidez específico sobre dicha modificación.

5. En segundo lugar, porque la Contraloría Interna del Instituto Electoral local tiene autonomía con relación a dicho Instituto, lo que impide el análisis de la acción ejercida por el Instituto en defensa de la propia autonomía de la Contraloría. Se agrega que el artículo 41, fracción V, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal, dispone que los organismos públicos locales encargados de la organización de las elecciones contarán con un órgano interno de control, que tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Por lo tanto, se concluye que el Instituto Electoral actor no está facultado para impugnar por la vía de la controversia constitucional disposiciones que no afecten su esfera competencial en representación de un órgano que tiene autonomía con relación a él.

6. Por otra parte, en el apartado "VII.4.2. En materia de Fiscalización" se establece que, por regla general, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, le corresponde al INE y, de manera excepcional, los Organismos Públicos Locales podrán ejercer la facultad de fiscalización en materia electoral en caso de que el INE se las delegue.

7. Por lo que, se estima que el Instituto Electoral de la Ciudad de México no requiere de un órgano permanente con autonomía técnica y de gestión a efecto de realizar la fiscalización de recursos en el ámbito local y, en su caso, atender la delegación que eventualmente pudiera efectuar el INE en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base V, apartado B, último párrafo, de la Constitución Federal.

8. El hecho de que las funciones de fiscalización hayan sido trasladadas a la ahora Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización no implica que el Instituto Electoral de la Ciudad de México no pueda cumplir con las facultades de fiscalización que le fueron encomendadas por el Reglamento de Fiscalización del INE, pues dicha normativa únicamente refiere que su aplicación corresponde a los organismos públicos locales y a sus "instancias responsables de fiscalización" y no a un órgano con autonomía técnica y de gestión.

9. En todo caso, aún y cuando pareciera que la fusión de la Comisión y de la Unidad Técnica de Fiscalización con la Comisión y la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, respectivamente, no corresponde a una adecuada técnica legislativa, finalmente las modificaciones realizadas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México relacionadas con la

facultad local de fiscalización atienden a cuestiones meramente administrativas, pues las facultades de fiscalización que le corresponden al Instituto Electoral de la Ciudad de México se trasladaron de manera íntegra a la ahora Dirección ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

10. Bajo las consideraciones anteriores, se reconoció la validez, entre otros, de los artículos 37, fracción IV y 350 del decreto impugnado.

II. Razones del disenso

11. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

a) Legitimación del Instituto Electoral local para defender la esfera de competencia de su Contraloría Interna.

12. En primer lugar, si bien compartí el argumento de sobreseimiento referido por falta de concepto de invalidez, no puedo compartir las consideraciones adicionales. En específico, no comparto la afirmación de que el Instituto Electoral local esté impedido para defender la esfera de competencia de la Contraloría, pues las competencias de dicho órgano son, de hecho, competencias del propio Instituto, ya que la circunstancia de que la Contraloría tenga una autonomía técnica no implica, de ninguna forma, que sea un órgano independiente al Instituto Electoral.

13. Apoya lo anterior, por analogía, lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 106/2022-CA.[1] En dicho asunto se concluyó que el Órgano Interno de Control del INE no tiene legitimación para promover una controversia constitucional, pues aun cuando la propia Constitución Federal lo dota de autonomía técnica y de gestión, ello no lo convierte en un ente u órgano primario del Estado, es decir, no es un órgano constitucional autónomo, por lo que no encuadra en los supuestos enumerados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

14. Por lo tanto, en mi opinión, el Instituto Electoral local sí cuenta, *prima facie*, con legitimación para acudir a la controversia constitucional a defender posibles

[1] Resuelto por la Primera Sala en su sesión de diecinueve de octubre de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

vulneraciones a la esfera competencial de su Contraloría Interna, pues dichas competencias, son en realidad, también parte del ámbito competencial del Instituto Electoral; una interpretación como la planteada en la sentencia, dejaría indefenso a dicho Instituto ante transgresiones a su esfera competencial, pues no podría acudir a impugnarlas, pero también se veda el acceso a este medio de control constitucional a su Contraloría Interna, provocando que dichas vulneraciones fueran incontrovertibles en controversia constitucional, lo cual va en contra de su propia naturaleza que busca proteger el ámbito competencial de los entes enumerados en el artículo 105 de la Constitución Federal.

b) Inconstitucionalidad de los artículos 37, fracción IV y 350 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

15. Contrario a lo que sostiene la sentencia, considero que se debió declarar la invalidez de los artículos 37, fracción IV y 350 del Código impugnado, en la porción que señala el carácter de temporal de la unidad encargada de la fiscalización.

16. En primer lugar, considero que dichas normas afectan la facultad que tiene el INE de delegar en el organismo público electoral de la Ciudad de México sus atribuciones de fiscalización previstas en el artículo 41, base V, apartado C, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 8o. de la Ley General de Partidos Políticos.

17. De acuerdo con este parámetro, el INE puede delegar sus facultades de fiscalización cuando, entre otras cuestiones, observe que el organismo público local electoral cuenta con una estructura operativa que tenga la infraestructura y el equipamiento necesario para fiscalizar y que, además, cuente con recursos humanos especializados y confiables. Estos tres requisitos son, desde mi punto de vista, de imposible cumplimiento, a partir de la reforma impugnada.

18. Si se analiza con cuidado, estamos ante una situación en la que el organismo local contratará personal temporal para una unidad de fiscalización provisional solamente si el INE le delega la función fiscalizadora, pero el INE únicamente le delegará esa función si el organismo local demuestra que ya cuenta con esa unidad. Como puede verse, estamos en presencia de un razonamiento circular.

19. En otro orden de ideas, considero que la palabra "temporal" en las normas impugnadas resulta inconstitucional por una segunda razón.

20. Aunque reconozco que los Congresos locales gozan de una completa libertad configurativa en esta materia, también estimo que esto no convalida cualquier modificación orgánica a las facultades de los organismos públicos locales electorales.

21. No podemos ignorar que la función electoral debe de observar una gran cantidad de principios, entre los que se encuentran: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad, la paridad y la perspectiva de género; pero, sobre todo, la objetividad y, además, deben ser profesionales en su desempeño. De esta manera, aunque los recortes de personal de órganos y de facultades están en principio constitucionalmente permitidos, existen ocasiones en que esas modificaciones pueden entrar en tensión con los principios que rigen la función electoral.

22. En el caso, considero que el carácter temporal de la unidad de fiscalización entra en tensión con el principio de profesionalismo exigido por la Constitución para el desempeño de esa labor. La fiscalización de una elección es una de las tareas más importantes que tienen encomendadas nuestras autoridades electorales, pues su objetivo es garantizar la equidad de la contienda electoral, por lo tanto, considero que debemos poner especial énfasis en su desempeño profesional.

23. De esta manera, no comparto que un órgano técnico de fiscalización pueda ser al mismo tiempo profesional y temporal; considero que un órgano que tenga que renovarse en su totalidad, cada proceso electoral o para cada elección, no podrá desarrollar el conocimiento ni la experiencia que exige la fiscalización de un proceso electoral.

24. Finalmente, se debe señalar, que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que la profesionalización y la permanencia de las autoridades electorales, coadyuvan a lograr su autonomía e independencia; ejemplo de ello es la acción de inconstitucionalidad 59/2009.

25. Por todo lo anterior, es que, desde mi perspectiva, se debió declarar la invalidez de los artículos 37, fracción IV, y 350, del Código impugnado, en la porción normativa que dispone "temporal".

Este voto se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de mayo de 2024. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.