

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 156/2021 y su acumulada 163/2021.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2021 Y SU ACUMULADA 163/2021

PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ**

#### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por diversos Diputados y Diputadas integrantes del Congreso del Estado de Tamaulipas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, con las que se pretende la declaración de invalidez de los artículos **33, 49**, fracciones XI y XIII, **51, 52** y **Segundo Transitorio** de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número LXIV-786, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
	<b>Antecedentes y trámite.</b>	Se detallan los antecedentes, secuela procesal y el trámite de las acciones de inconstitucionalidad.	2-17
I.	<b>Competencia.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	17-18
II.	<b>Precisión de las normas reclamadas.</b>	Se tienen como impugnados los artículos <b>33, 49</b> , fracciones <b>XI</b> y <b>XIII, 51, 52</b> y <b>Segundo Transitorio</b> de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número LXIV-786, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.	18-19
III.	<b>Oportunidad.</b>	Se analiza si las demandas fueron promovidas de manera oportuna.	19-20
IV.	<b>Legitimación.</b>	Se estudia la legitimación de quienes promueven las acciones de inconstitucionalidad.	20-23
V.	<b>Causas de improcedencia y sobreseimiento.</b>	El Pleno identifica de oficio que se actualizan las siguientes causas de improcedencia:  En relación con los artículos <b>51</b> y <b>52</b> de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, se actualiza su improcedencia en términos de la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, dado que no existe un planteamiento real de violación a la Constitución General.  Sobre la impugnación del artículo <b>segundo transitorio</b> de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, también es improcedente su estudio, en atención a que el mencionado Centro de Conciliación ya se encuentra en funciones, por lo que la disposición impugnada ya cumplió su objeto, y su fin se encuentra culminado.	23-29
VI.	<b>Estudio de fondo.</b>	<b>VI.1.</b> Inconstitucionalidad del artículo <b>33</b> por violación al principio de máxima publicidad. <b>VI.1.2.</b> Análisis de la norma impugnada.  La norma en cuestión está amparada por la excepción a la publicidad prevista en la Ley General, relativa a los procesos deliberativos.	29-84

		<p>En consecuencia, debe reconocerse la constitucionalidad del artículo <b>33</b> de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.</p> <p><b>VI.2.</b> Inconstitucionalidad del artículo <b>49</b>, fracciones <b>XI</b>, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de..." y <b>XIII</b>, por violación al principio de igualdad.</p> <p><b>VI.2.1.</b> Parámetro de regularidad.</p> <p>La porción normativa impugnada debe ser analizada a efecto de determinar si supera el escrutinio para su regularidad constitucional en relación con el derecho de igualdad y el derecho de acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público.</p> <p>Se declara la <b>invalidez</b> del numeral <b>49</b>, fracción <b>XI</b>, en la porción normativa "<b>por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose</b>" de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.</p> <p>Bajo el mismo parámetro de regularidad, ha de evaluarse la <b>fracción XIII</b> del citado numeral.</p> <p>El concepto de invalidez es sustancialmente <b>fundado</b>, y este Tribunal Pleno determina que el artículo <b>49</b>, fracción <b>XIII</b>, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1º constitucional.</p>	
<b>VII.</b>	<b>Efectos.</b>	<p>- Se <b>sobresee</b> con relación a los artículos <b>51</b>, <b>52</b> y <b>segundo Transitorio</b> de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas expedida mediante el Decreto Número <b>LXIV-786</b>, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.</p> <p>- Se reconoce la <b>validez</b> del artículo 33 de la citada Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas expedida mediante el Decreto Número <b>LXIV-786</b>, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.</p> <p>- Se declara la <b>invalidez</b> del artículo <b>49</b>, fracciones <b>XI</b>, en su porción normativa "<b>delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de...</b>" y <b>XIII</b>, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número <b>LXIV-786</b>, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.</p>	84-85
	<b>Resolutivos.</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>sobresee</b> en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 51, 52 y transitorio segundo de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el DECRETO LXIV-786, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> del artículo 33 de la citada Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo <b>49</b>, fracciones <b>XI</b>, en su porción normativa "<b>delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de</b>", y <b>XIII</b>, de la referida Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado.</p> <p><b>QUINTO.</b> 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.</p>	86

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2021 Y SU ACUMULADA 163/2021****PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

COTEJÓ

**SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ**

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 156/2021 y su acumulada 163/2021, promovidas por diversos Diputados integrantes del Congreso del Estado de Tamaulipas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, con las que se pretende la declaración de invalidez de los artículos **33, 49**, fracciones **XI y XIII, 51, 52** y **Segundo Transitorio** de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número **LXIV-786**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **Presentación de las acciones, autoridades demandadas y normas impugnadas.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:
  - I. **Diversas Diputadas y Diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas (acción de inconstitucionalidad 156/2021):** En escrito recibido el veinte de octubre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovieron acción de inconstitucionalidad.
  - II. **Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 163/2021):** En escrito recibido el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad.
2. **Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.
3. **Normas generales cuya invalidez se reclama:** Los **diversos diputados del Poder Legislativo del Estado** reclaman la invalidez de la siguiente norma:
  - *“Decreto Número LXIV-786, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, del que en el caso se impugnan sus artículos 33; 51 y 52, expedida por medio del Decreto publicado en el Periódico del Gobierno de esa entidad el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.”*
4. **Artículos constitucionales señalados como violados.** Como tales, en la demanda se señalan los artículos 1, 16, 49, 102, apartado A, fracción IV, 116 fracción IX, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** se reclama la invalidez de los siguientes artículos:
  - *“Decreto Número LXIV-786, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, del que en el caso se impugnan sus artículos 49, fracciones XI, en su porción normativa **“delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de”**, y XIII, expedida por medio del Decreto publicado en el Periódico del Gobierno de esa entidad el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.”*
6. **Preceptos constitucionales y convencionales señalados como violados.** En la demanda se señalan los artículos 1, 5 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; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

7. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes exponen, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

**Por parte de los diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas (acción de inconstitucionalidad 156/2021):**

- En su **único concepto de invalidez**, se estima inconstitucional el artículo 33 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, que establece que las sesiones de la Junta de Gobierno serán públicas o privadas cuando se considere conveniente, circunstancia que deja de manera discrecional a la Presidencia de la citada Junta, lo cual a su consideración riñe y violenta el principio de máxima publicidad consagrado en el numeral 123, fracción XX, de la Constitución Federal en donde establece que dichos centros de conciliación, "Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad".
- Consideran que el artículo 33 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas implica violaciones constitucionales que la invalidan y que, en todo caso, hacen necesario modificar o dejar sin efectos, por deficiente regulación el citado precepto legal, en los siguientes temas:
- Pretende configurar sus disposiciones de manera discrecional a la figura de la Presidencia de la Junta de Gobierno, en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la ley en cita, resultando contraria al mandato constitucional que establece que los tribunales laborales se regirán bajo los principios de certeza, máxima publicidad y transparencia, situación que al respecto la Ley que se analiza, vulnera y pretende bajo un esquema distinto trastocar los derechos fundamentales del ciudadano.
- El hecho de que el Congreso local hubiese expedido una Ley Orgánica para normar su funcionamiento, por no estar previsto de manera particular en la Constitución Federal no significa que ésta pueda contravenir alguno de los principios consagrados en la carta magna como la certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.
- De ahí que, al constreñir el artículo 33 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, y toda vez que "sus disposiciones" se encuentran de manera general reguladas en términos de lo dispuesto en el artículo 123, Apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la norma legal impugnada viola las normas y principios constitucionales invocados, al pretender dejar facultades discrecionales al Presidente de la Junta de Gobierno, apartándose de esta manera de los principios generales del derecho y respeto irrestricto a los convenios y tratados internacionales.
- Como la lógica arbitraria de los órganos emisor y promulgador del decreto que expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, según lo señala nuestra carta magna en el artículo 123, apartado A, fracción XX, "los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116, fracción III, y 122, Apartado A, fracción IV, de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia", con todo lo que ello implica, es decir enmarca en el ámbito de los derechos y obligaciones de las tamaulipecas y tamaulipecos, los principios máximos del derecho sin que éstos puedan tener una limitante bajo la óptica de una ley secundaria como en el caso que se analiza constreñiendo los principios fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas del territorio Tamaulipeco.
- El artículo 51, cuyo efecto se extiende también al numeral 52 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, establece que "el Centro contará con un órgano de vigilancia, control y evaluación que estará integrado por una Comisaria o Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Contraloría Gubernamental"; sin embargo en el Capítulo I en donde se establece la integración del Centro en el artículo 9 de la Ley en cita solo establece que la integración del mismo será:
  - I. La Junta de Gobierno; y,
  - II. La persona titular de la Dirección General.

- Del contenido de tales preceptos, y su relación con los artículos 51 y 52 de la multicitada Ley, se advierte una figura que no se encuentra contemplada en el numeral que precede, toda vez que en esta se enuncia un órgano de vigilancia, control y evaluación integrado por una Comisaria o Comisario Público propietario y suplente, designados por la Contraloría Gubernamental, circunstancia que resulta anómala para efectos de darle atribuciones a una figura que no se encuentra contemplada en el propio contenido de la Ley en cita, infringiendo con ello el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución, que entre otros señala como principios el de certeza y legalidad bajo los cuales mandata que los Centros de Conciliación Laboral deben registrarse.
- Finalmente, argumentan en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, en donde se establece que el inicio de la operación del citado Centro se efectúe con base en la disponibilidad presupuestaria, circunstancia que conculca los principios de legalidad y seguridad jurídica, incumpliendo además el mandato previsto en el artículo 123, Apartado A, fracción XX, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal, así como el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de justicia laboral expedido en fecha veinticuatro de febrero del dos mil diecisiete.
- De tal forma, argumentan que en caso de que dicho ordenamiento fuera de uso obligatorio se estaría en un estado en el cual los actos de algunas autoridades no estarían sujetas a control ni al deber de respeto a las normas constitucionales, y si, para el caso de incluir figuras dentro de la estructura de dicho ente cuya estancia y funciones no están debidamente regulados, además de violentar con su esfera de atribuciones el principio de independencia que debe caracterizar la función de dicho centro.
- De ahí que, los artículos 51 y 52 disponen ese deber de fundamentación y motivación, circunstancia que en lo que es materia de estudio resulta contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y debe invalidarse.

#### **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 163/2021).**

- En su **único concepto de invalidez**, señala que las fracciones XI, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", y XIII del artículo 49 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, establecen como requisitos para ser titular de la Dirección General de dicho Centro los siguientes:
  - A) No haber sido condenado por delito doloso que le imponga pena de prisión.
  - B) No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo o sentencia condenatoria firme.
- Refiere que dichas exigencias transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público.
- Lo anterior, pues las personas que han sido sancionadas penal o administrativamente en algún momento y que ya cumplieron con la sanción que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.
- En el concepto de invalidez se argumenta la incompatibilidad de las fracciones impugnadas que establecen los requisitos precisados para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral tamaulipeco, que se estiman son incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, ya que tales exigencias resultan desproporcionadas y tienen por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer el cargo mencionado, por lo que se estima que se trasgrede el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo en el servicio público.
- El concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente evidenciar el vicio de constitucionalidad contenido en las fracciones de la disposición impugnada y concluir que ellas no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

**Apartado A: Derecho a la igualdad y no discriminación.**

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos, así como criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Apartado B: Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.**

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos y se hace referencia a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Apartado C: Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.**

- Refiere que la norma impugnada resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como en diversos Tratados Internacionales.
- Los requisitos transcritos impiden de manera injustificada que las personas que se encuentren en las siguientes hipótesis accedan al cargo público de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas:
  - a) Cuando hubieren sido condenadas por un delito doloso que imponga pena de prisión.
  - b) Cuando hubieren sido sancionadas con motivo de una investigación que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien sentencia condenatoria firme, en materia Administrativa por infracciones graves, o Penal por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras.
- De la lectura de las normas se advierte que las fracciones establecen limitaciones de acceso a las personas que se encuentren en cualquier supuesto del cúmulo de hipótesis que comprenden las disposiciones locales impugnadas y que les impide desempeñarse en el cargo público en comento.
- Por otro lado, argumenta que las normas reclamadas redundan en una exclusión injustificada de las personas que, dada la generalidad con que fueron redactadas por el legislador, generan un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras cometidas a las que se refieren las disposiciones guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar.
- Asimismo, refiere que las fracciones XI y XIII del artículo 49 de la ley cuestionada contienen el mismo vicio de invalidez -por su redacción-, se desprende que ellas abarcan distintas hipótesis, por excluir injustificadamente a determinados sectores de la población para acceder al cargo referido.
- Atento a lo anterior, el Organismo Autónomo observa que la disposición engloba varias hipótesis. Una de ellas se refiere a no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves. Al respecto, no se soslaya que la porción normativa "infracciones graves" se refiere a las conductas calificadas con tal nivel de gravedad, no obstante, también se repara en que esa precisión no acota el universo de conductas cometidas que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales o incluso federales, ya que el precepto impugnado no realiza una especificación sobre este punto.
- La Comisión Nacional accionante estima que los requisitos contenidos en las fracciones XI, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", y XIII, previstas en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, deben ser analizados a la luz de la proporción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penal o administrativamente y aquellas que no tienen antecedentes penales.
- Refiere diversos precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como son las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020 y 263/2020 entre otras, donde se hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan las distinciones entre personas con antecedentes penales o que fueron sancionadas administrativamente y aquellas que no se encuentren en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado debe realizarse a través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, pero sí se traduce en la distinción entre las personas que fueron sancionadas por delito o sancionadas administrativamente y quienes no se encuentren en dichos supuestos.

**Apartado D: Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.**

- Los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil necesario para el desempeño de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenten con algún antecedente penal o en materia administrativa.
- Respecto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador **no tienen relación directa, clara e indefectible** para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con los servidores públicos adecuados y eficientes.
- Lo anterior, porque no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales o que no haya sido sometida a una investigación administrativa por una infracción grave ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.
- En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad.
- Resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.
- En suma, atendiendo a los elementos descritos del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa "*delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de*", y XIII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resultan transgresoras de derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser ejercicio idóneo de las funciones de la persona titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local.
- Finalmente, se argumenta que, debe de considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito o bien por la infracción administrativa grave, forma parte de su vida privada de su pasado y su proyección social, por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.
- En conclusión, las fracciones del precepto controvertido son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada exclusión restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar dicho cargo por motivos de su condición social o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás por lo que debe de declararse su invalidez.

**Cuestiones relativas a los efectos.**

- La Comisión accionante solicita qué, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.
8. **Admisión.** Mediante proveídos de veintiséis de octubre y de ocho de noviembre de dos mil veintiuno, el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar el expediente respectivo y decretó su acumulación, así como por razón de turno, designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para que actuara como instructora en el procedimiento.
  9. Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, con reserva de los motivos de improcedencia que pudieren advertirse al momento de dictar la sentencia.
  10. En el mismo proveído, se ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tamaulipas, para que rindieran sus respectivos informes y a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, además, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si considera que la materia de las presentes acciones de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

11. **Certificación.** El veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo ambos del Estado de Tamaulipas, para rendir su informe respectivo transcurriría del **veintitrés de noviembre al trece de diciembre de dos mil veintiuno.**
12. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.** Depositado vía Correos de México de Ciudad Victoria del Estado de Tamaulipas, el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, y recibido el dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Tamaulipas, por conducto del Diputado Jesús Suárez Mata, en su carácter de Presidente de la mesa directiva del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:
  - Considera que, la LXIV Legislatura no actuó en el marco de las competencias y facultades expresas que señalan las normas constitucionales y las reglas que son conformes con las primeras, lo anterior es así toda vez que la legislatura local precedente, dejó de considerar que su competencia para aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, incluye también la de efectuar sus ajustes y modificaciones, pues, al facultar a la Secretaría de Finanzas a ampliar de manera automática las partidas de gastos y autorizar la celebración de los contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones y arrendamientos o servicios, e incluso a autorizar entidades, que podrán solicitar a la Secretaría autorización especial para convocar, adjudicar y en su caso, formalizar tales contratos, cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquél en el que se solicite, con base en los anteproyectos de presupuesto, así como en el procedimiento que para tales efectos establezca, abdicó de sus atribuciones para trasladarlos a las dependencias del Ejecutivo.
  - Refiere que le corresponde a la legislatura del Estado la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente, lo mismo que sus modificaciones y el propio órgano legislativo en una integración anterior, trasladó a la Secretaría de Finanzas potestades que conforme al texto supremo de ese artículo 116 constitucional, son propias del Legislativo, en esa medida tal estado de cosas deviene inconstitucional y deben invalidarse las normas motivo de disenso, porque pone en total riesgo de vulneración al derecho de la comunidad de contar con finanzas públicas sanas y con recursos económicos suficientes para destinarlas a la atención y satisfacción de las necesidades colectivas de una manera óptima.
  - Argumenta que, la legislatura 65 no queda vinculada con lo hecho por la anterior, respecto de las modificaciones o adiciones a las normas generales que se comentan, si estima y tiene la convicción de que la presunción de validez –de que, prima facie, gozan las normas generales- ha quedado desvirtuada con argumentos sólidos ulteriores y la interpretación de cualquiera de las partes o, incluso, mediante el criterio que podría asumir ese Tribunal Pleno respecto a cada enunciado normativo materia de controversia.
  - En torno a esa idea, comparten las consideraciones de los accionantes, respecto a que las normas generales cuya invalidez se cuestionan, mismas que violentan los artículos 14, 16 y 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
  - El artículo 33 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, pretende configurar sus disposiciones de manera discrecional a la figura de la Presidencia de la Junta de Gobierno.
  - Así mismo el artículo 51, cuyo efecto se extiende también al numeral 52 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, establece que "El Centro contará con un órgano de vigilancia, control y evaluación que estará integrado por una Comisaría o Comisario Público propietario y un suplente, designados por la "Contraloría Gubernamental"; sin embargo, en el artículo 9 de la ley en cita sólo establece que la integración del mismo será:
    - I. La Junta de Gobierno; y
    - II. La persona titular de la Dirección General
  - Del contenido de tales preceptos, y su relación con los artículos 51 y 52 de la multicitada Ley, se advierte una figura que no se encuentra contemplada en el numeral que precede, toda vez que en esta se enuncia un órgano de vigilancia, control y evaluación integrado por una Comisaría o Comisario Público propietario y suplente, designados por la Contraloría Gubernamental, circunstancia que resulta anómala para efectos de darle atribuciones a una figura que no se encuentra contemplada en el propio contenido de la Ley en cita.

13. **Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** César Augusto Verástegui Ostos, Secretario General de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, mediante escrito presentado vía electrónica y recibidas por el SEPJFSCJN, el trece de diciembre de dos mil veintiuno, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:

**Informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de las normas generales impugnadas y la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad:**

- En el caso, no se hacen valer conceptos de invalidez o impugnación por vicios propios en cuanto a la promulgación y publicación del decreto LXIV-786, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, del que se impugnan sus artículos 33, 51 y 52, así como la invalidez del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión, tratándose de" y XIII, de modo que si los promoventes no combaten por vicios propios los actos de promulgación y publicación de una norma general, y no hay causa suficiente para destruir la pretensión de su constitucionalidad, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha de decretar improcedente la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.
- Contrario a lo vertido por los promoventes, la intervención del Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, en el proceso normativo de dicho decreto no es violatorio de derechos humanos, en virtud de que la promulgación, publicación y refrendo se halló subordinada a la voluntad del Poder Legislativo que lo expidió y eso trae como consecuencia que los preceptos impugnados del referido decreto, sean un acto formal y materialmente legislativo.
- Refiere que los promoventes en su demanda no hacen valer conceptos de invalidez de vicios propios en la promulgación, publicación y refrendo del aludido Decreto, por lo que el juicio es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en relación con diverso 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria, debido a que no expresó ningún concepto de invalidez, en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas por lo que hace a la promulgación y publicación del decreto aludido.

**Causales de improcedencia con relación a la acción de inconstitucionalidad 156/2021 y su acumulada 163/2021 que traen como consecuencia el sobreseimiento.**

- Se actualiza la causa de improcedencia que surge de relacionar los numerales 19 fracción VIII, 59 y 61 fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De los anteriores numerales se colige que la fracción V del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia, exige que en la demanda se señalen los conceptos de invalidez, por lo que ante su ausencia o de cualquier causa de pedir en una acción de inconstitucionalidad, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede oficiosamente buscar elementos que pudieran generar una acción de inconstitucionalidad, esto no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubieran elaborado los promoventes, aun y cuando el artículo 71 de la misma ley obligue a ese Tribunal Pleno a suplir la deficiencia en la demanda al momento de dictar sentencia.
- Por lo que, ante tal ausencia de argumentos de invalidez, refiere que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad con el apoyo en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 61 fracción V, de la Ley Reglamentaria.
- El decreto referido es un acto legislativo, de la competencia exclusiva del Congreso del Estado, por lo tanto, (no) es un acto imputable al Poder Ejecutivo Local.

14. **Pedimento del Fiscal General de la República.** El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.
15. **Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veinticinco de enero de dos mil veintidós, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
16. **Retorno.** Mediante acuerdo de dos de enero de dos mil veintitrés, en atención a lo determinado por el Pleno, por el que se eligió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **returnó** el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, para que continuara con el trámite respectivo.

17. Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintitrés, en atención a lo determinado en sesión privada del Tribunal Pleno de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, por el que se informó que los asuntos correspondientes a la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea sean retornados por estricto decanato entre las señoras Ministras y los señores Ministros que integran el Pleno; se ordenó retornar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que continuara como instructor de las presentes acciones de inconstitucionalidad.

#### I. COMPETENCIA.

18. 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, incisos d) y g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de Diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en virtud de que se combate la posible inconstitucionalidad del Decreto Número LXIV-786, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, del que en el caso se impugnan sus artículos 33, 49, fracciones XI, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", y XIII, 51 y 52, publicado en el Periódico del Gobierno de esa entidad el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

#### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

19. Los accionantes en sus escritos de demanda señalaron como impugnado lo siguiente:
- Los Diputados y Diputadas integrantes de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas**, promoventes de la acción de inconstitucionalidad 156/2021, señalan como impugnados los artículos 33, 51 y 52 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.
  - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovente de la acción de inconstitucionalidad 163/2021, señalan como impugnados los artículos 49, fracciones XI, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", y XIII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.

#### III. OPORTUNIDAD.

20. Procede analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas oportunamente.
21. De acuerdo con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma impugnada sea publicada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.<sup>1</sup>
22. Del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que, se solicita, medularmente, la declaración de invalidez de diversos artículos del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.
23. La norma cuya declaración de invalidez se solicita en la acción de inconstitucionalidad 156/2021 y su acumulada 163/2021 fue publicada el **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno**, por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del **treinta de septiembre al veintinueve de octubre de dos mil veintiuno**.
24. Ahora bien, respecto de la acción de inconstitucionalidad 156/2021, el escrito se recibió el **veinte de octubre de dos mil veintiuno**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces resulta oportuna su presentación.
25. En la acción de inconstitucionalidad 163/2021, el escrito se recibió el **veintinueve de octubre de dos mil veintiuno**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta oportuna su presentación para ambos casos.

#### 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.

---

<sup>1</sup> "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. (...)".

27. Legitimación de las Diputadas y Diputados siguientes integrantes de la Legislatura LXV del Congreso del Estado de Tamaulipas:

1) Casandra Prisilla de los Santos Flores.	2) Marco Antonio Gallegos Galván.
3) Juan Ovidio García García.	4) Eliphaleth Gómez Lozano.
5) José Alberto Granados Fávila.	6) Consuelo Nayeli Lara Monroy.
7) Humberto Armando Prieto Herrera.	8) Gabriela Regalado Fuentes.
9) Juan Vital Román Martínez.	10) Nancy Ruiz Martínez.
11) Úrsula Patricia Salazar Mojica.	12) Leticia Vargas Álvarez.
13) Isidro Jesús Vargas Fernández.	14) Javier Villareal Terán.

28. Para acreditar su calidad de Diputadas y Diputados, los firmantes acompañaron a su escrito el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas en el que se emite y entregan las constancias de asignación a favor de los que fueron designados como Diputadas y Diputados, asimismo se anexa el Diario de los Debates del Estado de Tamaulipas en el que se publica los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios que integra la Legislatura LXV Constitucional del Estado, con fundamento en el artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de la materia, se les reconoce la personalidad con la que se ostentan.
29. En vista de lo anterior este Tribunal Pleno considera que las diversas Diputadas y Diputados integrantes de la LXV Legislatura, tienen legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, puesto que se encuentra firmada por catorce Diputadas y Diputados, esto es, el equivalente al treinta y ocho punto ocho por ciento (**38.8%**) de los treinta seis integrantes que en total tiene el Congreso del Estado de Tamaulipas.
30. No pasa inadvertido que los promoventes, conforman la Sexagésima Quinta Legislatura, en tanto que la que aprobó la norma impugnada fue la Sexagésima Cuarta Legislatura y que la Ley controvertida se publicó un día antes de que entraran en funciones como Diputados electos.
31. Lo anterior no constituye obstáculo para tener por acreditada la legitimación de los promoventes, en tanto que el artículo 105 Constitucional en el inciso d) de la fracción II, establece la legitimación para presentar acción de inconstitucionalidad, del equivalente al treinta y tres por ciento **de los integrantes de alguna de las legislaturas** en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
32. Por tanto, basta el hecho de que las leyes hayan sido aprobadas por el mismo órgano (Poder Legislativo) para que el treinta y tres por ciento de los Diputados que lo integran, estén habilitados para impugnarla, sin importar que hubieran participado o no en el proceso legislativo, pues lo que se tutela en el medio de control de constitucionalidad es precisamente el orden constitucional de las normas.
33. Considerar lo contrario, sería tanto como admitir que las leyes que se llegaron a aprobar en los últimos días de una legislatura no serían materia de impugnación.
34. **Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. María del Rosario Piedra Ibarra**, demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República, por el período que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro, y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>2</sup> ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y, de igual forma, cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.
35. Lo anterior, permite acreditar los supuestos jurídicos contemplados en el artículo 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Diputadas y Diputados integrantes de la Legislatura LXV del Congreso del Estado de Tamaulipas, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están legitimados para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

<sup>2</sup> 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 [...]

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO.**

36. En su informe, el Ejecutivo estatal señala que las acciones de inconstitucionalidad acumuladas son improcedentes en términos de los numerales 19, fracción VIII, 59 y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
37. Es así, porque no se exponen conceptos de invalidez en torno a los actos de promulgación, publicación y refrendo del Decreto impugnado, por lo que, al no atribuírseles vicios propios, debe sobreseerse en las acciones de inconstitucionalidad con relación a los mencionados actos, pues el decreto referido es un acto legislativo, de la competencia exclusiva del Congreso del Estado, por lo tanto, (no) es un acto imputable al Poder Ejecutivo.
38. La causal de improcedencia expuesta es **infundada**.
39. En efecto, es criterio reiterado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que para la validez de las normas generales que son impugnadas, se requiere tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general combatida.
40. Sirve de apoyo, la Jurisprudencia P./J. 38/2010, con Registro digital: 164865, cuyo rubro y texto señalan:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.** Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

41. No obstante, este Pleno identifica que se actualizan las siguientes causas de improcedencia:
42. Sobre la impugnación a los artículos **51** y **52** de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, se actualiza su improcedencia en términos de la fracción **VIII del artículo 19** de la Ley Reglamentaria, dado que no existe un planteamiento real de violación a la Constitución General.
43. Los mencionados artículos son de la literalidad siguiente:

**Artículo 51.-** El Centro contará con un órgano de vigilancia, control y evaluación que estará integrado por una Comisaría o Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Contraloría Gubernamental.

Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión del Centro. Evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Contraloría Gubernamental les asigne específicamente conforme a la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Tamaulipas y demás disposiciones normativas aplicables.

Para el cumplimiento de las funciones citadas, la Junta de Gobierno y la Directora o Director General, deberán proporcionar la información que soliciten las Comisarias o los Comisarios Públicos. Asimismo, podrán asistir a las sesiones de los comités y subcomités técnicos especializados del Centro.

**Artículo 52.-** *El Órgano Interno de Control tendrá por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del Centro; desarrollará sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Contraloría Gubernamental, de la cual dependerá el titular de dicho órgano y de su área de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:*

*I. Recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto de la persona titular del órgano interno de control o del área de responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa del personal adscrito al servicio público del Centro e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interponga el personal del servicio público del Centro respecto de la imposición de sanciones administrativas. El órgano interno de control realizará la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales competentes, representando al titular de la Contraloría Gubernamental;*

*II. Realizar sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y*

*III. Examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuar revisiones y auditorías; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentar a la persona titular de la Dirección General, a la Junta de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.*

44. Conforme a la sección parlamentaria promovente, existe una discordancia entre estos preceptos con el artículo 9 de la propia Ley impugnada, en donde solo se identifica la existencia de dos entes en su integración: la Junta de Gobierno y la persona titular de la Dirección General, lo cual resulta contrario a los principios de certeza y legalidad; además que las atribuciones del Órgano Interno de Control violan la independencia del órgano.
45. Resulta evidente que en dichos planteamientos no existe la expresión mínima sobre cómo, la discordancia que señalan entre los artículos 51 y 52 con el numeral 9, o las atribuciones del Órgano Interno de Control, puedan atentar contra principios que rigen la actuación del Centro de Conciliación Laboral, lo que imposibilita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en suplencia de la queja, hacer pronunciamiento alguno de regularidad constitucional de los mencionados preceptos.
46. En consecuencia, debe **sobreseerse** en la acción, con fundamento en lo previsto por el artículo 20, fracción II, con relación al numeral 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General.
47. Por otro lado, sobre la impugnación del artículo **segundo transitorio** de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, al que se le adjudica que al disponer que el inicio de operación del Centro de Conciliación Laboral se efectúe con base en la disponibilidad presupuestaria, conculca los principios de legalidad y seguridad jurídica, también es **improcedente** su estudio.
48. Por definición, una disposición transitoria es aquella dirigida a una cuestión específica que coadyuvara a la eficacia de la norma materia de la reforma, y que por tanto implica un supuesto precisamente provisional o de "tránsito" que no necesariamente debe prolongarse en el tiempo.
49. En el caso, el artículo transitorio impugnado, señalaba la supeditación del inicio de funciones del Centro de Conciliación Laboral en el Estado de Tamaulipas a la suficiencia presupuestaria que hubiera en la entidad.
50. Sin embargo, el mencionado Centro de Conciliación Laboral ya se encuentra en funciones a partir del tres de octubre de dos mil veintidós<sup>3</sup>.
51. Por tanto, la disposición impugnada ya cumplió su objeto, y su fin se encuentra culminado, al haberse agotado en su totalidad la hipótesis que en él se preveía, dado que el mencionado órgano se encuentra ya funcionando, por lo que es claro que se impone el **sobreseimiento**, con apoyo en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 19, fracción V, 59 y 65, párrafo primero, de ese mismo ordenamiento legal, dado que se extinguieron los efectos de la norma cuya invalidez se solicitaba y por ende, carece totalmente de objeto el pronunciamiento de fondo sobre dicho artículo transitorio, ya que por una parte, por la propia y especial naturaleza que reviste a estas acciones, dichos transitorios, ya perdieron su eficacia jurídica, y por otra, las sentencias que en este tipo especial de procedimiento se pronuncian no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, lo que no se actualiza en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

<sup>3</sup> Información que se incorpora como hecho notorio, en tanto que la página de internet [Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas | Gobierno del Estado de Tamaulipas](#) se da cuenta de su integración, así como las acciones que realiza.

52. Sirve de apoyo a esta determinación, la Jurisprudencia del pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 8/2008, con registro digital: 170414, cuyo rubro y texto indican:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de “tránsito” que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada.”

#### VI. ESTUDIO DE FONDO.

53. Dado que en las demandas se plantean, respectivamente, razones de inconstitucionalidad atinentes a diversas temáticas, se propone la resolución analizando los preceptos impugnados conforme a la materia correspondiente a los planteamientos formulados en las respectivas demandas. A saber:

##### **Acción de inconstitucionalidad 156/2021.**

- Inconstitucionalidad del artículo 33 por violación al principio de máxima publicidad.

##### **Acción de inconstitucionalidad 163/2021**

- Inconstitucionalidad del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa “delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de...” y XIII; por violación al principio de igualdad.

#### **VI.1. Inconstitucionalidad del artículo 33 por violación al principio de máxima publicidad.**

##### **VI.1.1. Parámetro de regularidad.**

54. En su demanda, los legisladores promoventes señalan que, al concederse a la Presidencia de la Junta de Gobierno del Centro de Conciliación Laboral en el Estado de Tamaulipas, facultades discrecionales para decidir cuáles sesiones de dicho órgano serán privadas, se trastocan los principios de certeza, transparencia y máxima publicidad.
55. La generalidad del planteamiento que formulan los conceptos de invalidez, hace necesario realizar algunas consideraciones previas a fin de determinar, en suplencia de la queja<sup>4</sup>, el parámetro de regularidad idóneo para someter a escrutinio constitucional la disposición impugnada.
56. El artículo impugnado es de la literalidad siguiente:

**Artículo 33.-** *Atento al principio de máxima publicidad, las sesiones de la Junta de Gobierno serán de preferencia públicas. Sólo por excepción serán privadas cuando así lo considere pertinente a su discreción la Presidencia de dicha Junta de Gobierno en la convocatoria que para tal efecto emita, o a solicitud de cualquiera de los Miembros.*

57. Como se indicó, la minoría parlamentaria acusa que la disposición transcrita es contraria al mandato contenido en la fracción XX del apartado A del artículo 123 de la Constitución General, que establece que los citados Centros de Conciliación Laboral se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

58. El dispositivo constitucional que se dice vulnerado es de la literalidad siguiente:

**Artículo 123.** *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

**A.** *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

**I. a XIX. ...**

<sup>4</sup> Lo anterior conforme con la Jurisprudencia P./J. 96/2006, del Pleno de esta Suprema Corte, cuyo rubro señala: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.**”

**XX.** La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116, fracción III, y 122, Apartado A, fracción IV, de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. **En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.**

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por periodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

59. Del precepto transcrito se desprende, como lo señalan los promoventes, que constituye mandato constitucional que, en el ámbito local, los Centros de Conciliación Laboral que al efecto se creen, se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, **transparencia y publicidad.**
60. Lo anterior es, desde el punto de vista de la ingeniería constitucional, parte de la descripción de los atributos del órgano que la reforma constitucional de febrero de dos mil diecisiete ordenó crear y que consideró necesarios para su correcto funcionamiento y consecución de sus fines constitucionales, al igual que la determinación de su personalidad jurídica y patrimonio propios; plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

61. Cabe tener en cuenta que, los principios rectores de los Centros de Conciliación Laboral constituyen valores transversales de la estructura gubernamental, con independencia a su naturaleza dentro del esquema orgánico que se le asigne.
62. Es decir, que no hay un órgano de ningún Poder, nivel de gobierno, autónomo, descentralizado, paraestatal o de cualquier otra naturaleza, que no deba regirse por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad, pues en el cuerpo de nuestra Carta Magna, se erigen dichos principios en correlación con los derechos fundamentales que la propia Constitución y el orden supra nacional protegen.
63. Para el caso, debido al planteamiento de inconstitucionalidad que se formula, nos enfocaremos en los dos involucrados en la medida que se analiza: **transparencia y publicidad**.

#### **Sobre la transparencia y el principio de publicidad.**

64. En ese tenor, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado reiteradamente, que el derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>7</sup>.
65. El artículo 6 constitucional establece tanto el acceso a la información, como la libertad de expresión; derechos que constituyen elementos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional democrático de derecho, al asegurar a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual y al gozar de una vertiente pública, colectiva o institucional.
66. Al interpretar el contenido normativo del artículo 6 constitucional en asuntos precedentes<sup>8</sup>, este Tribunal Pleno ha sostenido que lo dispuesto en dicho precepto **implica la obligación** de respetar el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino también, como miembros de un colectivo, el deber de garantizar su derecho a recibir información, por lo que tales derechos revisten además la característica de ser de orden público y de interés social.

<sup>5</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“Artículo 6o. [...]:**

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. [...]”.*

<sup>6</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (Ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981).

**“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:**

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

*2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. [...]”.*

<sup>7</sup> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981).

**“Artículo 19: 1. [...] 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.**

*3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*

*a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

*b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.*

<sup>8</sup> Como es la acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta en sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos. El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil dieciocho.

67. Es decir que, de forma correlativa al reconocimiento del derecho de acceso a la información, se impone a los entes de gobierno la obligación de actuar con transparencia y adoptando como eje rector de su actuación la rendición de cuentas.
68. También se ha dicho que, aun cuando el derecho a la información constituye un derecho fundamental, esa circunstancia no implica que no se encuentre acotado o que aplique irrestrictamente en todos los casos y respecto de todo tipo de información.
69. En relación con las restricciones a este derecho, el artículo 13, numeral 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>9</sup>, así como el 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>10</sup>, establecen aquellas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.
70. En congruencia con lo anterior, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6, apartado A, fracción I, establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.
71. Al respecto, de las fracciones I y II del párrafo segundo del artículo 6 constitucional<sup>11</sup>, se advierte que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público; y (ii) la vida privada y los datos personales.
72. Del análisis a dichas fracciones se advierte que enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, y remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información<sup>12</sup>.
73. Sobre este tema, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que es “jurídicamente adecuado” que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger<sup>13</sup>. En forma análoga se ha pronunciado este Tribunal Pleno en las tesis P.

<sup>9</sup> **“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión** --- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. --- 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: --- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, --- o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

<sup>10</sup> **“Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. --- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. --- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: --- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; --- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.**

<sup>11</sup> **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

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

**I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

**II.** La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

...

<sup>12</sup> El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.

<sup>13</sup> Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro **“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”.**

XLV/2000<sup>14</sup> y P. LX/2000<sup>15</sup>, concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

74. En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamientos reconocidos por este Pleno para tal efecto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de “información confidencial” y el de “información reservada”.
75. Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales, el orden público y el interés social.
76. Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas<sup>16</sup>.
77. Por otro lado, para proteger el interés público –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, el artículo 112, fracción VIII, de la Ley reconoce como criterio de clasificación el de “**información reservada**”, estableciendo un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional; pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país; pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; obstruya la prevención o persecución de los delitos; **la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada**; obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; afecte los derechos del debido proceso; vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en ley de la materia y la Constitución.

<sup>14</sup> Tesis aislada P. XLV/2000, registro de IUS 191981, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro “**DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE**”.

<sup>15</sup> Tesis aislada P. LX/2000, registro de IUS 191967, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro “**DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS**”.

<sup>16</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:**

**“Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.**

*No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:*

*I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;*

*II. Por ley tenga el carácter de pública;*

*III. Exista una orden judicial;*

*IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o*

*V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.*

*Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.”*

78. De lo hasta aquí expuesto se advierte que el derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto su ejercicio se encuentra acotado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.
79. Dichas causas pueden estar establecidas de forma clara en la Ley, como las enunciadas anteriormente o bien, de hecho, encontrarse en alguno de los supuestos de los valores resguardados por la propia Constitución, en cuyo caso, corresponderá a los sujetos obligados realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

#### **Sobre el principio de publicidad.**

80. Así como la transparencia es el reflejo institucional del derecho de acceso a la información, la publicidad es el reflejo procesal del mismo derecho fundamental.
81. Quizás con un desarrollo anterior incluso que el reconocimiento del derecho de acceso a la información como tal, la publicidad es entendida como la garantía de la regularidad del Estado de Derecho de los procesos en sentido amplio.
82. El filósofo del derecho Luigi Ferrajoli, conceptualiza el Estado de Derecho como un modelo de organización política caracterizado esquemáticamente por tres principios que conviene recordar.
- a) **El principio de legalidad** de toda actividad del Estado, es decir, de su subordinación a las leyes generales y abstractas emanadas de órganos político-representativos y vinculadas, a su vez, al respeto de ciertas garantías fundamentales de libertad y de inmunidad personales, así como de ciertos derechos de los ciudadanos procesalmente justiciables.
- b) **El principio de publicidad** de los actos, tanto legislativos como administrativos y judiciales, que impone al ejercicio de todos los poderes, sedes, formas y procedimientos visibles, además de normativamente preconstituidos por leyes.
- c) **La sujeción a control** de todas las actividades estatales bajo la doble forma de control jurisdiccional de legitimidad, ejercido por jueces independientes, y de control político, ejercido por el Parlamento sobre los aparatos ejecutivos y administrativos y por los electores sobre el Parlamento.<sup>17</sup>
83. En el espacio procesal, el principio de publicidad tiene dos ámbitos de actuación: interno y externo.
84. Desde su ámbito interno, el principio de publicidad se vincula con el derecho de las partes a un proceso justo y con todas las garantías, proscribiendo la arbitrariedad en las actuaciones judiciales y vinculándose igualmente con su derecho de defensa.
85. En su vertiente externa, la publicidad está orientada como principio programático, a la posibilidad de que la actuación judicial pudiese ser conocida por terceros ajenos al procedimiento. A este respecto, a su vez tendrá una doble dimensión: colectiva e individual.
86. La dimensión individual de la publicidad externa está orientada también, a garantizar un juicio justo mediante la observación de quien tenga interés; en cambio, en su impronta colectiva, se vincula con el control de las actuaciones judiciales por parte de la ciudadanía, teniendo su principal ámbito de actuación el derecho a la libertad informativa.
87. La publicidad, como regla procesal en su vertiente externa, es una forma de control que la sociedad ejercerá sobre la actuación judicial en el proceso.
88. En la **contradicción de criterios 455/2012**<sup>18</sup>, la Primera Sala de esta Suprema Corte identificó al principio de publicidad, como la permisividad que debe darse al público en general, a fin de conocer cómo se desarrollan los actos jurisdiccionales, no sólo por el hecho de que la sociedad en su conjunto eventualmente pueda verse agraviada en sus intereses por la comisión de un delito, sino también, derivado de la legítima aspiración de conocer y presenciar la manera en cómo el poder público representado institucionalmente, actúa en un marco legal legítimamente establecido. De ahí que a través de este importante principio se busca garantizar la transparencia en los procesos, al dar acceso a ellos no sólo las partes sino también los medios de comunicación y a la comunidad.
89. Aunque dirigida fundamentalmente al derecho penal, la doctrina interpretativa que ha desarrollado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al principio de publicidad, a partir de la transversalidad de la transparencia como política pública constitucional, irradia en el ámbito materialmente jurisdiccional, a cualquier materia sobre la que se dirimen controversias.

<sup>17</sup> Ferrajoli, Luigi. El garantismo y la filosofía del derecho. 1ra Ed. 2000, traducción al español por Gerardo Pisarello, Alexei Julio Estrada y José Manuel Díaz Martín, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2001. P. 66

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de febrero de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo del asunto.

90. Sin embargo, como también se señala en el precedente invocado, el tantas veces citado *Principio de Publicidad*, al igual que el derecho de acceso a la información del que deriva en su ámbito colectivo, **no** es absoluto sino relativo, ya que si éste llegara a afectar otros intereses o derechos de las personas, eventualmente, el mismo podría ser restringido, a fin de salvaguardar el cumplimiento de otros principios igualmente relevantes en un plano fáctico y jurídico; por ejemplo el de supremacía del interés del niño, la seguridad nacional, el interés de la justicia o la dignidad de las personas, entre otros.
91. A manera de conclusión podemos resumir que, si bien los principios de transparencia y publicidad se dirigen a la tutela del derecho de acceso a la información, el primero se traduce en el reflejo institucional del mencionado derecho, con independencia de la naturaleza y fines de la institución, en cambio, el principio de publicidad es el reflejo del derecho de acceso a la información en el ámbito procesal.
92. Ahora bien, expuestos los alcances de los principios involucrados por los demandantes, corresponde ubicar la norma impugnada dentro del ámbito que le corresponde, a partir del estudio de su origen y naturaleza.

#### **VI.1.2. Análisis de la norma impugnada.**

93. En principio, es conveniente mencionar que a partir de la reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en el artículo 123, Apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se implementó la creación de los Centros de Conciliación Laboral, dentro del nuevo esquema de justicia laboral, con la función conciliadora de los conflictos entre patrones y trabajadores, como una etapa del proceso de solución de conflictos.
94. Como parte de su disposición, el Constituyente permanente estableció la conformación de uno de los mencionados órganos para el orden federal y diversos estatales, reservando para ello a las leyes locales la determinación sobre su integración y funcionamiento.
95. Claro está que, aun cuando los Congresos locales cuentan con libertad de configuración para establecer la integración y el funcionamiento de los Centros de Conciliación Laboral, no pueden alejarse de los principios que deben regir su función sustantiva, dado que tales aspectos sí quedaron delineados en la propia Constitución Federal, además de los que, como la transparencia, derivan de principios transversales resguardados en el propio orden constitucional.
96. En el Estado de Tamaulipas, el legislador local emitió la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, cuyo objeto es establecer la estructura, organización y funcionamiento de dicho Centro, ubicado dentro de la administración pública estatal, como organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría del Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado<sup>19</sup>.
97. En lo general, al Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas se le señalaron como atribuciones<sup>20</sup>:
- I. Ofrecer el servicio público de Conciliación laboral en conflictos del orden local, de acuerdo con los artículos 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución General, y 590-E y 590-F de la Ley Federal del Trabajo;
  - II. Recibir solicitudes de Conciliación de las y los trabajadores y/o patrones para su trámite;
  - III. Celebrar convenios entre las partes del conflicto laboral, de conformidad con Ley Federal del Trabajo, los cuales deberán hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él;
  - IV. Expedir las constancias de no Conciliación;
  - V. Expedir copias certificadas de los convenios laborales que celebren en el procedimiento de Conciliación, así como de los documentos que obren en los expedientes que se encuentren en los archivos del Centro;
  - VI. Coordinar y supervisar las delegaciones que forman parte del Centro;
  - VII. Adoptar un sistema de Servicio Profesional de Carrera y seleccionar mediante concurso abierto en igualdad de condiciones a su personal;
  - VIII. Formar, capacitar y evaluar a las y los conciliadores para su profesionalización;

---

<sup>19</sup> Artículo 2.

<sup>20</sup> Artículo 8.

- IX. Solicitar la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales, así como de los particulares, para el debido cumplimiento de sus objetivos;
  - X. Establecer los convenios necesarios con instituciones públicas o privadas, así como con organizaciones de la sociedad civil, para lograr los propósitos de la presente Ley;
  - XI. Presentar anualmente al titular del Poder Ejecutivo del Estado un informe general de las actividades realizadas, así como su proyecto de presupuesto de egresos, a fin de que se considere en el Presupuesto de Egresos del Estado;
  - XII. Llevar a cabo programas de difusión e información, a través de los medios masivos de comunicación que estime convenientes, para dar a conocer los servicios que presta;
  - XIII. Imponer multas de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo; y,
  - XIV. Las demás que le confiera la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Tamaulipas y demás normas aplicables que de éstas se deriven.
98. En su integración, se prevé la existencia de una Junta de Gobierno<sup>21</sup>, compuesta por:
- I. Un Presidente, que será la persona titular de la Secretaría del Trabajo del Estado de Tamaulipas;
  - II. La persona titular de la Secretaría de Finanzas del Estado;
  - III. Un representante de la Legislatura del Estado;
  - IV. La persona titular del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas;
  - V. El Titular del Centro de Mecanismos Alternativos para la Solución de Conflictos del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas; y,
  - VI. La persona titular de la Contraloría Gubernamental.
99. Órgano al que se le atribuyen las funciones siguientes:
- I. Establecer las políticas generales y las prioridades que deberá desarrollar el Centro, relativas a la prestación de los servicios públicos que le corresponden en los términos de la presente Ley, sobre desempeño, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;
  - II. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos del Centro que no correspondan a las operaciones propias del objeto del mismo;
  - III. Aprobar anualmente los estados financieros del Centro y autorizar la publicación de los mismos;
  - IV. Aprobar los Manuales de Organización, Procedimientos y el de Servicios al Público; el Código de Ética, y demás disposiciones administrativas que regulen la operación y el funcionamiento del Centro;
  - V. Aprobar la estructura básica de la organización del Centro, su estatuto orgánico y las modificaciones procedentes, bajo los siguientes criterios:
    - a) En la estructura básica del Centro, deberá contemplar la instalación, reubicación y en su caso cierre de oficinas en el territorio del Estado a propuesta del Director General, y
    - b) Deberá contar con el personal suficiente y adecuado, así como de una Oficina Especializada de Asesoría a los o las trabajadoras para que los asista en la Conciliación.
  - VI. Aprobar las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, así como los lineamientos y criterios para la selección de Conciliadores y demás personal del Centro;
  - VII. Aprobar el programa institucional;
  - VIII. Aprobar el programa anual y el anteproyecto de presupuesto de egresos, y en su caso sus modificaciones en términos de la legislación aplicable, así como el informe de resultados del ejercicio anterior que serán presentados por la Dirección General;
  - IX. Autorizar la creación de Grupos de Expertos que brinden asesoría técnica al Centro;

---

<sup>21</sup> Artículo 10.

- X. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;
- XI. Conocer los informes y dictámenes que presente el Órgano Interno de Control;
- XII. Aprobar el calendario anual de sesiones;
- XIII. Evaluar el desempeño del personal del Centro;
- XIV. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, al Secretario Técnico de la Junta de Gobierno, así como a su suplente; y,
- XV. Las demás que dispongan la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Tamaulipas, y otras normas que de éstas deriven.
100. Como puede observarse, las facultades de la Junta de Gobierno del Centro de Conciliación Laboral se dirigen, más que a la función conciliadora como su razón de ser, al papel decisorio de administración del órgano como ente de gobierno.
101. Por tanto, su regularidad en materia de información y accesibilidad se ubica, en principio, en el plano del principio de transparencia, como reflejo del derecho de acceso a la información derivado del artículo 6 de la Constitución General.
102. Ahora bien, en tanto órgano colegiado, **las determinaciones de la Junta de Gobierno relacionadas con sus atribuciones se toman mediante los acuerdos que se deciden con el voto de sus integrantes en sesiones que para el efecto se convocan.**
103. Es precisamente **sobre este ejercicio deliberativo**, al que se refiere el artículo 33 impugnado, que en su literalidad señala:
- Artículo 33.-** Atento al principio de máxima publicidad, las sesiones de la Junta de Gobierno serán de preferencia públicas. Sólo por excepción serán privadas cuando así lo considere pertinente a su discreción la Presidencia de dicha Junta de Gobierno en la convocatoria que para tal efecto emita, o a solicitud de cualquiera de los Miembros.*
104. Resulta inexacta la apreciación de quien promueve esta acción, en torno a que el principio de transparencia aplicado a la función administrativa, como lo son las atribuciones de la Junta de Gobierno, constriñe a la celebración pública de las sesiones en las que adopta sus acuerdos institucionales.
105. Es así porque, como se mencionó en el parámetro de regularidad, la Ley General de la materia en su artículo 112, fracción VIII, establece como información reservada la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista **que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos**, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
106. Por tanto, si el legislador tamaulipeco resolvió, en ejercicio de su libertad configurativa establecer una regla general de publicidad en la celebración de las sesiones, dejando abierta la posibilidad de que se celebren de forma privada cuando así se considere, no solo se encuentra acorde a la excepción mencionada, sino que abona a la transparencia aun dentro de la reserva en mención.
107. De ahí que se considere **infundada** la imputación de inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley Orgánica de los Centros de Conciliación Laboral en el Estado de Tamaulipas, en cuanto incorpora una excepción al principio de transparencia, que deriva de la permisión constitucionalmente permitida.
- VI.2. Inconstitucionalidad del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa “delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de...” y XIII; por violación al principio de igualdad.**
108. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su demanda que dio pie a la acción de inconstitucionalidad 163/2021, califica la disposición impugnada de inconstitucional, en cuanto establece requisitos para asumir el cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral, pues a su consideración, atenta contra los principios de igualdad y no discriminación.
109. Por tanto, será bajo ese parámetro que se evalúe la norma señalada.
- VI.2.1. Parámetro de regularidad.**
110. Para establecer cuál es el parámetro de regularidad constitucional que se debe atender a fin de determinar si una norma es o no contraria al derecho humano a la igualdad y no discriminación, se estima pertinente destacar brevemente el contenido y alcances que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido a ese derecho, así como al derecho de los ciudadanos mexicanos a desempeñarse en un cargo público cuando se cumplan las calidades que exija la ley.

**Derecho de igualdad y no discriminación.**

111. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1º constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y 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.
112. También ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.
113. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.
114. No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, **tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.**
115. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, de lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación, es inconstitucional.
116. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. Por ello, el Pleno sostuvo que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada; y no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, de ahí que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta<sup>22</sup>.
117. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)<sup>23</sup> estableció que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley; el primero, entendido como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación; el segundo, en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados.

<sup>22</sup> Época: Décima Época; Registro: 2012594; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 9/2016 (10a.); Página: 112. De rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL".

<sup>23</sup> De rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

118. Asimismo, en la labor interpretativa de este Alto Tribunal respecto del derecho de igualdad, además de la referida igualdad jurídica formal o de derecho, se ha reconocido la igualdad sustantiva o de hecho concebida como una faceta o dimensión de ese derecho fundamental, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas, de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.
119. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, los criterios de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."<sup>24</sup>, "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."<sup>25</sup>, "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."<sup>26</sup>
120. Respecto de la igualdad jurídica formal o de derecho (igualdad normativa), la Primera Sala ha reconocido que existe una desigualdad normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y que tal distinción en la norma generalmente se manifiesta a través de la exclusión tácita de un beneficio o de una diferenciación expresa; entendiéndose que la primera tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y la segunda, cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes<sup>27</sup>.
121. Lo anterior fue sostenido por este Tribunal Pleno al resolverse la acción de inconstitucionalidad 57/2021, en la cual se cuestionó el requisito referente a no haber sido condenado por delito doloso, exigido por el artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, para ser titular del Centro de Conciliación Laboral de esa Entidad.<sup>28</sup>

**Derecho a desempeñarse en un empleo, cargo o comisión en el servicio público.**

122. De conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>29</sup>, todo ciudadano tiene derecho a poder ser nombrado en un empleo o comisión en el servicio público, si cumple con *las calidades* que establezca la ley. Este derecho también está reconocido en el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>30</sup>, y en el diverso 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>31</sup>.

<sup>24</sup> Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, octubre de 2004, página 99.

<sup>25</sup> 1a./J. 55/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

<sup>26</sup> Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, Página: 644.

<sup>27</sup> Tesis: 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, Página: 974, de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD EN SU VERTIENTE DE IGUALDAD FORMAL O IGUALDAD ANTE LA LEY COMPORTA UN MANDATO DIRIGIDO AL LEGISLADOR QUE ORDENA EL IGUAL TRATAMIENTO A TODAS LAS PERSONAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES. ASÍ, CUANDO EL LEGISLADOR ESTABLECE UNA DISTINCIÓN QUE SE TRADUCE EN LA EXISTENCIA DE DOS RÉGIMENES JURÍDICOS, ÉSTA DEBE SER RAZONABLE PARA CONSIDERARSE CONSTITUCIONAL. EN ESTE SENTIDO, PARA MOSTRAR QUE LA DISTINCIÓN NO ES RAZONABLE DEBE SEÑALARSE POR QUÉ RESULTAN EQUIVALENTES O SEMEJANTES LOS SUPUESTOS DE HECHO REGULADOS POR AMBOS RÉGIMENES JURÍDICOS, DE TAL MANERA QUE ESA EQUIVALENCIA MOSTRARÍA LA FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LA DISTINCIÓN. DE ESTA MANERA, EXISTE DISCRIMINACIÓN NORMATIVA CUANDO DOS SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES SON REGULADOS DE FORMA DESIGUAL SIN QUE EXISTA UNA JUSTIFICACIÓN RAZONABLE PARA OTORGAR ESE TRATO DIFERENCIADO. AL RESPECTO, DEBE SEÑALARSE QUE LA DISCRIMINACIÓN NORMATIVA CONSTITUYE UN CONCEPTO RELACIONAL, EN EL SENTIDO DE QUE A LA LUZ DEL DERECHO A LA IGUALDAD EN PRINCIPIO NINGÚN RÉGIMEN ES DISCRIMINATORIO EN SÍ MISMO, SINO EN COMPARACIÓN CON OTRO RÉGIMEN JURÍDICO. DICHO DE OTRA MANERA, LA INCONSTITUCIONALIDAD NO RADICA PROPIAMENTE EN EL RÉGIMEN JURÍDICO IMPUGNADO, SINO EN LA RELACIÓN QUE EXISTE ENTRE ÉSTE Y EL RÉGIMEN JURÍDICO CON EL QUE SE LE COMPARA. EN ESTE SENTIDO, LA JUSTIFICACIÓN DE LAS DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE DISTRIBUYEN CARGAS Y BENEFICIOS SE DETERMINA A PARTIR DE UN ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD DE LA MEDIDA".

<sup>28</sup> Resuelta por unanimidad de votos el 30 de noviembre de 2021. Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Párrafos 26 a 35.

<sup>29</sup> **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

(...)

**VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

<sup>30</sup> **1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

**c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

**2.** La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.;"

<sup>31</sup> **"25. Derechos Políticos.**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

**c)** Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

123. Este Tribunal Pleno ha sostenido que, salvo las condiciones establecidas expresamente por la propia Constitución General para determinados empleos, cargos o comisiones en el servicio público, el legislador ordinario federal y local cuenta con libertad de configuración para determinar en la ley las “calidades” exigibles para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, empero, ello no exime al legislador que observar los principios y derechos fundamentales.
124. Asimismo, se ha precisado que cuando el artículo 35 se refiere a las “calidades” que establezca la ley alude a las **“características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne”**<sup>32</sup>; interpretación que se ha estimado consistente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación<sup>33</sup> y con lo previsto en el diverso 123, Apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que **“la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.”**
125. En la controversia constitucional 38/2003, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

“[...] Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto “calidades” también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el diverso 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidas por las legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.**

Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.”

126. La misma noción sobre “las calidades que establezca la ley” se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

“[...] el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

**“Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”.**

**“Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad”.**

<sup>32</sup> De rubro: “ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.” Número de Registro: 177102. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Octubre de 2005; Pág. 1874. P./J. 123/2005.

<sup>33</sup> Convenio ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

**Artículo 1.**

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

- a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
- b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.”

127. De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma**, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa **“lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella”**.
128. La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión “y demás circunstancias” debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano (...).
129. Así, cuando el artículo 35, fracción VI (igual que la fracción II), de la Constitución Federal utiliza el término **“las calidades que establezca la ley”**, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.
130. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados *–en el ámbito de sus respectivas competencias–*, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión en el servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos **estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función**, lo que exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin la debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (*aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas*) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.
131. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.
132. Ello sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exija desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo<sup>34</sup>, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.
133. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren algún derecho humano u otro principio constitucional<sup>35</sup>.
134. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
135. Este Pleno sostuvo similares consideraciones en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019<sup>36</sup> y 192/2020<sup>37</sup>. A su vez, éstas fueron retomadas en las acciones de inconstitucionalidad 57/2021<sup>38</sup> y 300/2020<sup>39</sup>.

#### **VI.2.2. Análisis de la norma impugnada.**

136. Es necesario precisar que este Alto Tribunal, con algunas variantes normativas, ya ha tenido la oportunidad de examinar requisitos que aluden a supuestos jurídicos de contenido semejante o de similar naturaleza a los que aquí se controvierten (no haber sido condenado por delito doloso, no tener antecedentes penales) con motivo de la impugnación de normas locales de distintas legislaciones, en relación con la regulación de otros cargos públicos o relacionados con el servicio público, en donde la

<sup>34</sup> Por ejemplo, como lo exige el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>35</sup> Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del Fiscal General de la Ciudad de México.

<sup>36</sup> Fallada en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por bajo Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>38</sup> Fallada en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández.

<sup>39</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han considerado que la constitucionalidad de los mismos debe ser examinada bajo un escrutinio ordinario o de razonabilidad a la luz del derecho de igualdad, por no tratarse de una categoría sospechosa de discriminación que amerite un análisis estricto<sup>40</sup>, en tanto que ese tipo de requisitos no está referida propiamente a atributos o características inherentes a personas o grupos de personas históricamente excluidos o desventajados.

137. En esa línea, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, las porciones normativas impugnadas serán examinadas bajo un escrutinio ordinario.
138. Le asiste razón a la Comisión accionante cuando afirma que este requisito resulta inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad y no discriminación; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.
139. Lo anterior pues como se demuestra a continuación, la porción normativa impugnada, no logra superar el escrutinio ordinario que resulta aplicable.
140. De inicio, debe decirse que el requisito para ser Titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, establecido en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, consistente en “**no haber sido condenado mediante sentencia firme que le imponga pena de prisión**”, sí entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, se distingue a quien haya sido condenado con pena privativa de libertad; lo cual quiere decir que excluye a los que fueron condenados con pena de prisión por la comisión de algún delito, y los distingue de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, negándoles la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.
141. Como se dijo, de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental<sup>41</sup>.
142. Bajo esa lógica, debe decirse que del proceso legislativo del que surgió el Decreto controvertido, no se desprende ninguna motivación al respecto. Sin embargo podríamos presumir que los requisitos exigidos para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas se vincularon a la profesionalización del servicio que pueda disminuir los altos grados de corrupción que se viven en el país.

<sup>40</sup> En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 118/2020, en torno a la metodología de estudio del requisito de no haber sido condenado por delito doloso, este Alto Tribunal precisó:

“1) **Escrutinio estricto**: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción *(i)* tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o *(ii)* implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

2) **Escrutinio ordinario**: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el test de proporcionalidad se llevará 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, consistente en que 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”.

Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad”.

<sup>41</sup> Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

“Art. 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (...).”

143. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito no haber sido condenado mediante sentencia firme **“por delito doloso que le imponga pena de prisión”** sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que no sólo persigue que las personas que acceden a ese cargo tengan una profesionalización hacia el servicio público, sino que, además, se ve como una forma de disminuir la corrupción.
144. En efecto, el Congreso Local de Tamaulipas, decidió crear un filtro para acceder al cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral, con el ánimo de asegurar que quien desempeñe dicho cargo, lo haga conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público.
145. De modo que en principio, es dable estimar que la porción normativa impugnada se propone un fin admisible y legítimo en el marco constitucional.
146. No obstante, este Tribunal Pleno estima que esta grada del escrutinio ordinario no se satisface, pues la medida legislativa en examen no guarda una relación directa, clara e indefectible con el logro de la finalidad constitucionalmente válida antes referida, por varias razones.
147. Primero, si bien el artículo 7 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, señala que las servidoras y servidores públicos que conforman dicho Centro, se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad, lo cierto es porque no hay una base objetiva para sostener que por el solo hecho de que una persona **no haya sido condenada con pena privativa de libertad**, ello garantizará que dicha persona desarrollará las funciones inherentes a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público, cumpliendo cabalmente con los principios y demás exigencias propias del mismo; sobre todo, ese solo hecho no permite garantizar que la persona realizará las funciones en los términos que exige el artículo 7 antes mencionado.
148. Segundo, porque la exigencia de dicho requisito – **no haber sido condenado con pena privativa de libertad** – no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al puesto a desempeñar; esto, pues no está referido a aspectos objetivos como la preparación o experiencia profesional, o al cumplimiento de exigencias formales o sustanciales para facilitar el desempeño de la función que se adviertan razonables para dicho cargo, a efecto de garantizar, en lo posible, su correcta realización; sino que, dicho requisito, en estricto sentido, al exigir que el aspirante al puesto de Titular del Centro de Conciliación, demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que haya sido reprochada por el sistema de justicia penal con una sentencia privativa de la libertad, introduce una cuestión de orden moral, sin que se advierta una vinculación objetiva en función del desempeño del cargo.
149. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la propia ley, las funciones que se encomiendan al Titular de la Dirección General de ese Centro son las siguientes:
- I. Celebrar actos y otorgar toda clase de documentos inherentes al objeto del Centro;
  - II. Tener la representación legal del Centro, así como ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, con apego a la Ley y al Estatuto Orgánico;
  - III. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público que corresponda;
  - IV. Sustituir y revocar poderes generales o especiales;
  - V. Nombrar y remover libremente al personal del Centro;
  - VI. Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar y en su caso reubicar las Delegaciones, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del Centro;
  - VII. Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro;
  - VIII. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de manual de organización, manual de procedimientos, manual de servicios al público, código de ética, estatuto orgánico y demás disposiciones que regulen la operación y el funcionamiento del Centro;

- IX. Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera;
- X. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, dentro del primer trimestre de su gestión, el proyecto de Programa Institucional que deberá contener metas, objetivos, recursos e indicadores de desempeño y cumplimiento. Posteriormente, deberá rendir semestralmente a la Junta de Gobierno un informe de resultados del Programa, el cual incluya un diagnóstico de las problemáticas presentadas durante dicho periodo y las estrategias para su solución;
- XI. Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fuesen necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión;
- XII. Proponer a la Junta de Gobierno la creación de Comités de Apoyo y, en su caso la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos;
- XIII. Imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, para el caso de inasistencia del solicitado cuando este sea el patrón, dentro del procedimiento de Conciliación;
- XIV. Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadores;
- XV. Las demás que se requieran para el adecuado funcionamiento del Centro, sin contravenir la Ley y el estatuto orgánico; y
- XVI. Todas aquellas que se deriven de la Ley Federal del Trabajo, de esta Ley, de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Tamaulipas, del estatuto orgánico del Centro y demás disposiciones legales aplicables.
150. Así, teniendo en cuenta las funciones antes referidas, este Alto Tribunal no advierte una relación directa, clara, objetiva e indefectible, entre el tipo de funciones que corresponden al Titular del Centro de Conciliación Laboral, con la exigencia de **no haber sido condenado con pena privativa de libertad**, a efecto de justificar dicho requisito en función del perfil exigible para el cargo a desempeñar y sostener su idoneidad.
151. Además, como bien lo argumenta la Comisión accionante, dicho requisito resulta sobreinclusivo, pues si bien la norma impugnada aclara que la sentencia debe ser firme y excluye a los delitos culposos, lo cierto es que se encuentra dirigida a todos los delitos dolosos que hayan resultado en una pena privativa de la libertad; en consecuencia, comprende a todo aquel aspirante que, aun reuniendo las demás calidades exigibles para ocupar ese cargo, haya sido condenado con pena privativa de libertad por cualquier delito doloso, lo que incluye un amplio catálogo de conductas típicas, graves y no graves, que hubieren ameritado pena privativa de libertad; tampoco se toma en cuenta si la pena pudo ser objeto indulto o reconocimiento de inocencia, ni se atiende a su duración; menos se distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar directamente o esté estrechamente relacionado con el tipo de funciones propias del puesto, y delitos cuyo bien jurídico protegido no tenga una conexión con dicho cargo.
152. Asimismo, es dable hacer notar que, la norma tampoco toma en cuenta el tiempo que hubiere transcurrido desde la condena o la compurgación de la pena y el momento en que se pretende acceder al cargo, ni si ya se cumplió la condena.
153. Esta amplitud de la norma conduce a advertir *su falta de razonabilidad*, dado el gran número de posibles supuestos comprendidos en su hipótesis, que, se reitera, difuminan una justificación objetiva que pueda sostenerse en razón de las funciones a realizar en el cargo de que se trata.
154. De manera que, si bien el requisito analizado, en principio, tiene una finalidad constitucionalmente válida y admisible, no resulta idóneo ni razonable para alcanzarla; y ello lo torna inconstitucional, porque contraviene el principio de igualdad y el derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, por no advertirse una justificación objetiva y razonable que permita considerarlo necesario para el correcto, eficaz y eficiente desempeño de la función inherente al cargo.
155. En consecuencia, si bien esta Suprema Corte, en los casos en que se cuestionan requisitos que prevé la ley para la elegibilidad de los aspirantes a determinados cargos públicos, no excluye la posibilidad de que, para un determinado empleo, cargo o comisión en el servicio público, pudiera resultar justificada una condición como la que aquí se impugna respecto de determinados delitos y en razón del perfil exigible por la naturaleza de las funciones a realizar, en la medida en que tenga el potencial de incidir de manera directa en ellas, bajo un examen casuístico del supuesto de que se trate; lo cierto es que en este caso, no se advierte con nitidez la idoneidad y la razonabilidad de la medida.

156. Sin dejar de señalar que asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando aduce que la porción normativa controvertida, al operar como requisito para acceder a un cargo en el servicio público, entraña un contenido de orden moral con potencial estigmatizante, pues medularmente entraña una presunción de que la persona que ha sido sancionada penalmente por la comisión de un delito doloso (cualquiera y sin distinguir sobre determinadas circunstancias como las ya referidas), no será capaz de desempeñar el cargo con apego a la legalidad y conforme a los principios que rigen la función, sobre todo con rectitud, probidad y honradez, y necesariamente podrá volver a delinquir; lo que carece de un sustento objetivo y conduce a sostener que la norma controvertida es violatoria del derecho de igualdad y del derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, protegidos en los artículos 1 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.
157. Similares consideraciones se sustentaron en las acciones de inconstitucionalidad 192/2020<sup>42</sup>, 118/2020<sup>43</sup>, 275/2020<sup>44</sup>, 57/2021<sup>45</sup> y 138/2021<sup>46</sup>.
158. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevé el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del organismo descentralizado federal.
159. No obstante, si bien es cierto que el citado numeral constituye la base fundamental *para la creación* de los Centros de Conciliación Laboral *en las entidades federativas* dentro del nuevo esquema de justicia laboral; también es cierto que, dicha norma constitucional reservó a las leyes locales la determinación sobre su integración y funcionamiento.
160. De ahí que nada impide que se someta a examen de constitucionalidad la norma aquí controvertida a la luz de los derechos fundamentales que se alegan como vulnerados por la accionante, toda vez que, como se indicó, la norma constitucional no reguló *la integración* y funcionamiento de los Centros de Conciliación Laboral Locales ni previó los requisitos que debían cumplirse para acceder al cargo de titular de dichos Centros, pues a ese respecto dejó plena libertad de configuración a las legislaturas locales, y no existe un mandato para replicar dicho requisito en las entidades federativas.
161. En consecuencia, no basta que para la titularidad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral la propia Constitución Federal exija el aludido requisito, a efecto de estimarlo constitucional *per se*, en relación con el titular de un Centro de Conciliación Laboral local, sino que la porción normativa aquí impugnada debe ser analizada a efecto de determinar si supera el escrutinio para su regularidad constitucional en relación con el derecho de igualdad y el derecho de acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad con las demás personas contando con las calidades que exija la ley, y que resulten objetivas y razonables en función del cargo a desempeñar<sup>47</sup>.
162. Semejantes consideraciones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 57/2021 y 138/2021.<sup>48</sup>
163. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 49, fracción XI, en la porción normativa **"por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose"** de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.
164. Bajo el mismo parámetro de regularidad, ha de evaluarse la **fracción XIII** del citado numeral.

<sup>42</sup> Fallado el 23 de septiembre de 2021. Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VII, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por delito doloso"**, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

<sup>43</sup> Fallado el 20 de mayo de 2021. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa **"No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año"**, de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas.

<sup>44</sup> Resuelta el 19 de agosto de 2021. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, fracción IV, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por algún delito"**, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa y, por extensión, la del artículo 34, fracción V, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por algún delito"**, del referido ordenamiento legal.

<sup>45</sup> Fallado el 30 de noviembre de 2021, Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, en su porción normativa **"y no haya sido condenado por delito doloso"** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

<sup>46</sup> Resuelta el seis de octubre de dos mil veintidós. En la que se declaró la inconstitucionalidad de una porción normativa similar impuesta como requisito para ser Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

<sup>47</sup> En este punto, sirve de apoyo lo señalado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), de rubro: **"LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS"**.<sup>47</sup> Datos de localización: [J] P 11/2016; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Septiembre de 2016; Pág. 52, número de registro 2012593.

<sup>48</sup> Supracitados.

165. En su texto se establece como requisito para ser Titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral, **no** haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien, sentencia condenatoria firme.
166. De la lectura de la disposición impugnada parecen desprenderse dos requisitos incluidos en un solo enunciado normativo. Uno dirigido a la responsabilidad administrativa y otro a la responsabilidad penal.
167. No obstante, la confusión que resulta de su integración, separando los elementos descritos conforme con su naturaleza, podría leerse de la siguiente manera:
168. Para ser Titular de la Dirección General, el aspirante no debió haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativa, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que haya tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad.
169. Asimismo, que no haya sido sancionado con motivo de una investigación de carácter penal, que haya concluido con una sentencia condenatoria firme.
170. Ésta última acepción, dirigida al ámbito penal, parece reiterativa del requisito previamente analizado de "no haber sido condenado por delito doloso que le imponga pena de prisión", por lo que, ampliando los alcances de las consideraciones vertidas al respecto, resulta evidente su inconstitucionalidad.
171. Ahora bien, en el ámbito administrativo, el requisito no se dirige a haber sido sancionado de forma genérica, sino que, para ser un impedimento para el cargo, se requiere que el procedimiento derivado de una investigación de carácter administrativo se haya seguido por violaciones graves y además, que el acuerdo o resolución con el que concluya, implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad.
172. Aunque pareciera una imprecisión legislativa, por tratarse de una disposición restrictiva, no se puede entender de una manera que amplíe los alcances de la restricción que impone, por lo que debe leerse en su literalidad de la manera más favorable a las personas.<sup>49</sup>
173. En ese tenor tenemos que, el requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral, establecido en el artículo 49, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, consistente en **no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violación a las leyes nacionales o extranjeras, que haya concluido mediante cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**", entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, se distingue a quien **haya sido sancionado y la resolución implique la aceptación de la culpa o responsabilidad**, de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, para excluirlos de la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.
174. Como se dijo en consideraciones previas, el propósito de que las personas que accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas tengan una profesionalización hacia el servicio público y como una forma de disminuir la corrupción; el Congreso Local de Tamaulipas, decidió crear un filtro para acceder a ese cargo, con el ánimo de asegurar que quien desempeñe dicho cargo, lo haga conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público.

---

<sup>49</sup> Resulta aplicable a esta afirmación, la Jurisprudencia 2a./J. 163/2017 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente: "**RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES.** Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide que el intérprete constitucional, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional, también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados."

175. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito **“No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad”**, sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que persigue que las personas que acceden a ese cargo, sean profesionales y actúen con rectitud, probidad y honorabilidad; en consecuencia, por lógica es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, como se lo permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental<sup>50</sup>.
176. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 70/2021, sobre un requisito similar impuesto para ocupar el cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, este Pleno resolvió su inconstitucionalidad.
177. Dada su similitud, es pertinente en este punto concluir el análisis de la disposición bajo los argumentos vertidos en aquel precedente y que resultan plenamente aplicables al caso.
178. Así, la exigencia de *no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad* **no tiene una justificación objetiva y razonable** en relación con las expectativas de desempeño respecto del Director General.
179. En efecto, el requisito para las personas de **no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**, para poder ser nombrado titular del Centro de Conciliación Laboral, no tiene relación directa, clara e indefectible con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. No existen bases objetivas para determinar que una persona que ha recibido tal tipo de sanción no será apto para ejercer las atribuciones inherentes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad, así como no existen fundamentos para afirmar que quien no se encuentre en tal supuesto sería más apto para tal fin.
180. Así, el legislador estableció un requisito que no incide efectivamente en la conformación de un perfil idóneo para el ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo en cuestión, pues no está encaminado a establecer ciertas aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo.
181. Efectivamente, como se señaló en los precedentes citados en el apartado de doctrina constitucional de esta sentencia, si bien el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración para el establecimiento de requisitos para ocupar un cargo, para que éstos sean constitucionalmente legítimos, deben de ir referidos a cuestiones propias de la persona que la hagan más apta para el ejercicio del puesto. Por el contrario, si se trata de cuestiones externas a ella no directamente relacionadas con las atribuciones que eventualmente le correspondería ejercer, entonces la medida será violatoria del derecho a la igualdad.
182. En el caso concreto, el hecho de que la persona eventualmente seleccionada para ocupar el cargo cumpla con el requisito en cuestión no garantiza en manera alguna que pueda cumplir con las atribuciones inherentes al cargo de una manera eficaz y eficiente. Es decir, no se trata de un requisito encaminado a encontrar el perfil idóneo para el puesto, ya que no se refiere a una calidad específica de la persona que la habilite para desempeñarse de mejor manera que aquellas con no cumplen con el requisito.

---

<sup>50</sup> Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

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

(...)

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (...)"

183. En el mismo sentido, debe de señalarse que el requisito cuestionado se trata de una exigencia que no va dirigida a un aspecto inherente a la persona, sino que se refiere a una cuestión externa a ella. En efecto, la porción normativa impugnada va dirigida a excluir del cargo a personas que han sido sancionadas administrativamente en el pasado y que hayan aceptado expresamente su responsabilidad. Sin embargo, una admisión de responsabilidad no debe de convertirse nunca en una marca que acompañe a la persona por el resto de su vida. Lo contrario implicaría la institucionalización de un estigma social, pues sería igual a admitir que el hecho de haber sido sancionado en el pasado pasa a formar parte de lo que la persona es, de tal manera que la sanción impuesta se perpetuaría en el tiempo.
184. Además, el requisito analizado no tiene base objetiva y, por tanto, resulta violatorio del derecho de igualdad. Esto en función de que la porción normativa es abiertamente irrazonable y desproporcional porque:
- No permite identificar si la sanción administrativa se impuso por resolución firme.
  - No contiene límite temporal en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
  - No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
  - No distingue entre las sanciones cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y las que no.
185. Así, se aprecia que la generalidad con que está redactada la porción normativa impugnada resulta sobreinclusiva, pues abarca supuestos que en nada impactan en el desempeño de las atribuciones propias del puesto de Director General del Centro de Conciliación Laboral. Y es claro que la norma distingue de manera injustificada entre los ciudadanos que han sido sancionados con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad y los que no.
186. Lo anterior porque la porción normativa está construida de tal manera que implica una prohibición absoluta, que por lo mismo es arbitraria e irrazonable. Esto impide que quienes en el pasado han sido sancionados administrativamente puedan acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público en cuestión. Sin que sea posible justificar en cada caso y en relación con las atribuciones del cargo la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.
187. Las consideraciones de este Pleno no significan que el legislador no tenga la facultad de establecer ciertos requisitos para el desempeño de un cargo público, sino solamente que su imposición debe de acotarse de tal manera que no excluyan del posible ejercicio del cargo, por medio de supuestos cuya amplitud resulte desproporcionada, a personas que pudieran contar con el perfil idóneo para ocuparlo.
188. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que, efectivamente, la misma infringe el derecho de igualdad, ya que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. En efecto, del análisis de las atribuciones que la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Tamaulipas otorga al Director General no se advierte cómo no haber sido sancionado administrativamente en el pasado pueda habilitar al titular del cargo a desempeñar sus funciones con mayor eficiencia y eficacia. Tampoco se advierte que el haber sido sancionado en el pasado de la manera señalada impida o de alguna manera dificulte u obstruya el adecuado desempeño de dichas funciones en el futuro.
189. Entonces, la inclusión del requisito analizado parece provenir más de consideraciones de índole moral, al revestir la idea de que las personas cuya conducta pasada ha sido motivo de sanción administrativa no son, por esa razón, merecedoras de desempeñar cierto cargo público en el futuro. Podría tratarse incluso de la cristalización de un prejuicio si se toma en cuenta que la motivación que subyace a la creación de este tipo de disposiciones es, en ocasiones, la consideración de que quien cometió en el pasado una conducta sancionable es propenso a reincidir.
190. De ese modo, se considera que la porción normativa controvertida no tiene conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.
191. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente **fundado**, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 49, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**VII. EFECTOS.**

192. En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en las consideraciones previamente expuestas, se **sobresee** con relación a los artículos 51, 52 y segundo Transitorio de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas expedida mediante el Decreto Número LXIV-786, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.
193. Se reconoce la **validez** del artículo 33 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número LXIV-786, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.
194. Se declara la **invalidez** del artículo **49**, fracciones **XI**, en su porción normativa “**delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de...**” y **XIII**, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número **LXIV-786**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.
195. Por virtud de la inconstitucionalidad parcial de la fracción XI del artículo 49, para efectos de certeza se deberá leer de la siguiente manera:

**Artículo 49.- Para ser Director General del Centro, deberá cumplir con lo siguiente:**

**I. a X. ...**

**XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena;**

**XII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, en su caso, penalmente, para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.**

196. La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.
197. Por lo antes expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

**VIII. DECISIÓN.**

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

**SEGUNDO.** Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 51, 52 y transitorio segundo de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el DECRETO LXIV-786, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

**TERCERO.** Se reconoce la **validez** del artículo 33 de la citada Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez** del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa “delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de”, y XIII, de la referida Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, 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.

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, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar infundada la hecha valer por el Poder Ejecutivo estatal.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, 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 los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

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, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, en cuanto al artículo transitorio segundo de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas.

**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, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de su tema 1, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 33 por violación al principio de máxima publicidad", consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de su tema 2, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 49 por violación al principio de igualdad", consistente en declarar la invalidez del artículo 49 fracciones XI, en su porción normativa 'delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de', y XIII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, 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 a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de once de febrero de dos mil veinticinco al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 156/2021 y su acumulada 163/2021, promovidas por los diversos Diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del once de febrero de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 39/2022 y su acumulada 41/2022, así como los Votos Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2022 Y SU ACUMULADA 41/2022.

PROMOVENTES: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

**PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

COTEJÓ

**SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ**

#### ÍNDICE TEMÁTICO

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	4-5
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS [U OMISIONES] RECLAMADAS.</b>	Se tienen por impugnados los artículos 3, párrafo segundo, 63, 78, 95, 99, fracción III, 102, fracción III y 104, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.	5
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	Los escritos iniciales son oportunos.	5-6
IV.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	Los promoventes están legitimados.	6-10
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	No se hacen valer y no se advierte oficiosamente alguna.	10
VI.	<b>PARÁMETRO DE REGULARIDAD.</b>	Conforme con precedentes.	11-19
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Conforme con precedentes.	19-58
	<b>Tema 1. Integración del Consejo Estatal.</b>	Se reconoce la validez del artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.	19-23
	<b>Tema 2. Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental.</b>	Se reconoce la validez del artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.	23-28
	<b>Tema 3. Modificación de la estructura orgánica del Archivo General del Estado, al establecer un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia.</b>	Se reconoce la validez de los artículos 99, fracción III y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.	28-34
	<b>Tema 4. Naturaleza Jurídica del Archivo General del Estado.</b>	El proyecto sometido a consideración el Tribunal Pleno proponía declarar la invalidez del artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, por no prever que el Archivo General del Estado no será sectorizado. Sin embargo, no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos y se desestima la acción respecto de este planteamiento jurídico.	34-45

	<b>Tema 5. Requisito de no haber cometido delito doloso para ocupar el cargo de Director General del Archivo General del Estado.</b>	Se declara la invalidez del artículo 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.	45-52
	<b>Tema 6. La supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respecto de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.</b>	El proyecto sometido a consideración el Tribunal Pleno proponía declarar la invalidez del artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa. Estado no será sectorizado. Sin embargo, no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos y se desestima la acción respecto de este planteamiento jurídico.	53-58
<b>VIII.</b>	<b>EFFECTOS.</b>	Se precisa la disposición que fue declarada válida y se hace la declaratoria de invalidez respectiva, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.	58-60
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN.</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa "Ley General de Responsabilidades Administrativas", y 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 516, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de febrero de dos mil veintidós.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se reconoce la validez de los artículos 63, 78, 99, fracción III, y 104 de la referida Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la invalidez del artículo 102, fracción III, de la citada Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, como se puntualiza en el apartado VII de esta determinación.</p> <p><b>QUINTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	60-61

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2022 Y SU ACUMULADA 41/2022.****PROMOVENTES: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

COTEJÓ

**SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta de abril de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 39/2022 y su acumulada 41/2022, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra el Decreto número 516 por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad, el cuatro de febrero de dos mil veintidós.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.****1. PRIMERO. Presentación de las acciones de inconstitucionalidad.**

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), presentó a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación su demanda<sup>1</sup>; mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), presentó también su escrito en el buzón judicial de este Alto Tribunal<sup>2</sup>; ambos promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto 516 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Sinaloa el cuatro de febrero de dos mil veintidós.

**2. SEGUNDO. Artículos constitucionales impugnados.** El INAI señaló en su demanda como preceptos violados los artículos 1, 6, apartado A; 16; 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**3.** Por su parte, la CNDH en su demanda señaló vulnerados los artículos 1, 5, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**4. TERCERO. Conceptos de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad 39/2022 y 41/2022.** El INAI y la CNDH, respectivamente, expusieron diversos conceptos de invalidez que se sintetizarán y analizarán en el apartado de estudio del fondo del asunto.**5. CUARTO. Admisión y trámite.** Mediante proveídos de cuatro y diez de marzo de dos mil veintidós, respectivamente, el entonces Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>3</sup>, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **39/2022 y su acumulada 41/2022**, y por razón de turno designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora en el procedimiento.**6.** Posteriormente, por diverso auto de quince de marzo del mismo año, la Ministra instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, ordenó dar vista y requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo ambos del Estado de Sinaloa, para que rindieran los informes respectivos y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, así como del Periódico Oficial del Estado, y por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

<sup>1</sup> El tres de marzo de dos mil veintidós.

<sup>2</sup> El siete de marzo de dos mil veintidós.

<sup>3</sup> Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

7. **QUINTO. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** Por un lado, el informe del Poder Legislativo fue presentado por el Diputado Presidente del Congreso del Estado de Sinaloa y enviado el veintiuno de abril de dos mil veintidós, a través del Portal Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>4</sup>; por otro lado, el informe del Poder Ejecutivo fue presentado por el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, recibido ante este Alto Tribunal el nueve de mayo de ese mismo año.
8. **SEXTO. Recepción de los informes y vista para formular alegatos.** Mediante acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil veintidós la Ministra instructora tuvo por presentados los informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa y dejó los autos a la vista de las partes para que formularan alegatos.
9. **SÉPTIMO. Alegatos.** El veintiséis de mayo de dos mil veintidós el Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó su escrito de alegatos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por su parte, el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno, como representante legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa presentó alegatos también ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el seis de junio de dos mil veintidós.
10. **OCTAVO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil veintidós la Ministra instructora determinó que había transcurrido el plazo de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegatos y cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
11. En el mismo acuerdo se tuvo al delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentando su escrito por el que formula alegatos; y por auto de diecisiete de junio del mismo año, se acordó agregar el escrito del titular de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno.
12. **NOVENO. Retornos.** Por acuerdo de dos de enero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal, ordenó turnar el asunto al entonces Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, para que continuara con el trámite respectivo.
13. Por último, en proveído de uno de diciembre del mismo año, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal, determinó retornar el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán, para que actuara como instructor en el presente asunto.

#### I. COMPETENCIA.

14. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, 1 de su Ley Reglamentaria y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup>, toda vez que tanto el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en lo general, solicitaron la declaración de invalidez de diversos numerales de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el cuatro de febrero de dos mil veintidós, al considerarlos violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

<sup>4</sup> Véase fojas 763 y 764 del expediente.

<sup>5</sup> **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; [...].

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

<sup>6</sup> **Artículo 1.** 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.

**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.**

15. De las demandas promovidas este Tribunal Pleno advierte que la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional de los **artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas", 63, 78, 95, 99, fracción III, 102, fracción III y 104**, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, publicada en cuatro de febrero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la misma entidad.

**III. OPORTUNIDAD.**

16. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>7</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
17. En el caso, el Decreto 516 por el que se expidió la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa fue publicado el viernes cuatro de febrero de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Estado, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del sábado cinco de febrero al domingo seis de marzo de dos mil veintidós; sin embargo, al ser inhábil el último día del cómputo, la acción de inconstitucionalidad puede presentarse el día hábil siguiente, es decir, el lunes siete de marzo de dos mil veintidós.
18. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales presentó su escrito el jueves tres de marzo de dos mil veintidós, a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal mediante el uso de la Firma Electrónica Certificada (FIREL)<sup>8</sup>; por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo presentó el lunes siete del mismo mes y año en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>9</sup>. Por tanto, ambas acciones de inconstitucionalidad son **oportunas**.

**IV. LEGITIMACIÓN.**

19. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte **legitimada**, como se expone a continuación.
20. **EI INAI**. En términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el organismo garante previsto en el artículo 6 constitucional tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que considere contrarias al derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> **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. [...]

<sup>8</sup> Como se observa de la foja 49 del expediente.

<sup>9</sup> Tal y como se advierte también del reverso de la foja 74.

<sup>10</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

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

[...]

**Artículo 6.** [...]

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

[...]

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

[...].

21. En ese sentido, el Instituto cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, pues, de su escrito inicial se advierte que dicho organismo garante expone argumentos para evidenciar que las disposiciones impugnadas repercuten en las bases y principios para la protección, promoción, respeto y garantía del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales, y en específico, sostiene que para hacerlos efectivos es necesaria la existencia de archivos organizados, actualizados y confiables.
22. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria<sup>11</sup>, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por virtud del diverso 59 del mismo ordenamiento, prevé que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
23. En el caso, la demanda fue presentada por Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, quien cuenta con la aludida legitimación para presentarla. Lo anterior, en términos del acuerdo ACT-PUB/02/03/2022.07 emitido por el Pleno del Instituto<sup>12</sup>, a través del cual aprobó por unanimidad de votos la promoción de esta acción de inconstitucionalidad. En dicho acuerdo se instruyó al referido funcionario para elaborar y presentar la demanda correspondiente en contra de los artículos 63, 78, 95, 99, 102, fracción III y 104, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa<sup>13</sup>.
24. Esta facultad se encuentra prevista en los artículos 12, fracción IV, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>14</sup>, que establecen que le compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos representar legalmente al INAI ante asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.
25. Con base en lo anterior, el Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, cuenta con legitimación en el proceso para promover en representación de dicho organismo garante la presente acción de inconstitucionalidad.
26. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad 39/2022 fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades para ello.
27. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el diverso 11 de la Ley Reglamentaria, 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 que se consideren violatorias de derechos humanos, actuando a través de su legítimo representante.
28. En el caso, el escrito 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 su designación, expedida por el Senado de la República para un periodo de cinco años que concluirá el quince de noviembre de dos mil veinticuatro<sup>15</sup>.
29. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> **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.

**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.

<sup>13</sup> No se deja de advertir que uno de los Comisionados del Instituto expresó voto particular respecto de la autorización al Director General para impugnar únicamente cinco de los seis preceptos, en virtud de que en su opinión el 78 de la ley local no es contrario a lo establecido en la ley general, sin embargo, esta cuestión no trasciende a la precisión de las normas impugnadas.

<sup>14</sup> **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto: [...]

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

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

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

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

<sup>15</sup> Certificación anexa a la demanda a foja 75 del expediente.

<sup>16</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

**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.

30. Ahora bien, del escrito se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó específicamente los artículos 3, párrafo segundo y 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, al considerar que vulnera los derechos de igualdad y prohibición de discriminación, acceso a un cargo en el servicio público, derecho a la seguridad jurídica y a la libertad de trabajo, reconocidos en los artículos 1, 5, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
31. Consecuentemente, se considera que la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la comisión.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO.

32. En el presente asunto no se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio la actualización de alguna, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados<sup>17</sup>.

#### VI. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

33. Previo a emprender el estudio de fondo es conveniente precisar el parámetro de regularidad constitucional del que se partirá para dilucidar la problemática planteada por los accionantes en sus conceptos de invalidez.
34. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre el parámetro de regularidad en materia de archivos, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019<sup>18</sup>, 141/2019<sup>19</sup>, 122/2020<sup>20</sup> y 132/2019<sup>21</sup>, consideraciones que, a su vez, se retomaron al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 140/2019<sup>22</sup>, 276/2020<sup>23</sup>, 231/2020<sup>24</sup>, 93/2021<sup>25</sup>, 232/2020<sup>26</sup> y 219/2020<sup>27</sup>; y que también se desarrollan en este apartado.

<sup>17</sup> A la fecha en que se resuelve el presente asunto la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa no ha tenido modificación o reforma alguna. Sigue vigente en su integridad la publicada el 4 de febrero de 2022.

<sup>18</sup> Resuelta el tres de mayo 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández votó en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó a favor, pero no compartía el parámetro de regularidad.

<sup>19</sup> Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. Este tema se analizó en dos temas. La concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos 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, Pérez Dayán. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Equivalencia de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>20</sup> Resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno por mayoría de diez votos Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>21</sup> Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de nueve votos de Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas. Ausentes los Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>22</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán respecto del parámetro de regularidad constitucional. Voto en contra del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>23</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek apartándose por razones adicionales y Pérez Dayán respecto del parámetro de regularidad constitucional. Voto en contra del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>24</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de abril de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de consideraciones y por razones adicionales y Pérez Dayán respecto del parámetro de regularidad constitucional. Voto en contra del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>25</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán respecto del parámetro de regularidad constitucional. Voto en contra del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>26</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán respecto del parámetro de regularidad constitucional. Voto en contra del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>27</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de tres de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán respecto del parámetro de regularidad constitucional. Voto en contra del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

35. En estos asuntos se tomó como punto de partida la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce. Esta reforma buscó establecer las bases y los principios para unificar o armonizar la materia de archivos a nivel nacional, razón por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estandarizara las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional de Archivos, a través de un esquema de colaboración y coordinación<sup>28</sup>.
36. Como resultado de la reforma se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Federal, cuyo texto vigente establece:
- Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
- (...)
- XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.
37. En cumplimiento a ese mandato, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos el quince de junio de dos mil dieciocho, la cual, conforme con su artículo Primero Transitorio<sup>29</sup>, entró en vigor el quince de junio de dos mil diecinueve, fecha en que empezó a correr el plazo de un año para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos con lo dispuesto en dicha ley, tal y como lo prevé el Cuarto Transitorio<sup>30</sup>.
38. Al analizar esta reforma constitucional, el Tribunal Pleno estableció que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de archivos, lo que incluso puede desprenderse del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se expresó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, aquella debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a la autonomía de los municipios.
39. De esa manera, toda vez que el Poder Reformador de la Constitución estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de archivos, se determinó que las entidades federativas mantendrían libertad configurativa para regular dentro del ámbito de su competencia, la materia de archivos; sin embargo, en ese ejercicio deben observar lo dispuesto por el legislador federal.
40. Se recordó que las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados y, eventualmente, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad, fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. De modo que, en esos casos, si bien los órdenes de gobierno parciales están facultados para actuar respecto de una misma materia, corresponde al Congreso de la Unión determinar la forma y los términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales<sup>31</sup>.
41. Se explicó que, conforme a la interpretación de este Alto Tribunal en torno al artículo 133 de la Constitución Federal, las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser respecto de las cuales el Constituyente renunció expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno<sup>32</sup>.
42. Derivado de lo anterior, se reiteró que la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal, sino también de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Al respecto, véase la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", presentada por la Senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, cuatro de octubre de dos mil doce, página 6.

<sup>29</sup> **Primero.** La presente Ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (...).

<sup>30</sup> **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley.

<sup>31</sup> Tesis P./J. 142/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 2002, tomo XV página 1042, registro digital 187982, de rubro: "**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES**".

<sup>32</sup> Tesis P. VII/2007, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, abril de 2007, tomo XXV, página 5, registro digital 172739, de rubro: "**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**".

<sup>33</sup> Tesis P. VIII/2007, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, abril de 2007, tomo XXV, página 6, registro digital 172667, de rubro: "**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**".

43. En ese sentido, al ser el Poder Reformador el que delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la Ley General de Archivos, la cual establece la organización y la administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, es claro, que se puede utilizar como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de las leyes locales en materia de archivos.
44. Por ello, se estableció que es posible que las normas impugnadas de las distintas leyes de archivos locales sean contrastadas con lo dispuesto en la Ley General de Archivos, para determinar su regularidad constitucional, al constituir ésta, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el parámetro de validez en materia de archivos.
45. Ahora bien, los alcances de la Ley General de Archivos como parámetro de regularidad constitucional toman en cuenta lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-T de la Constitución Federal, el cual brinda a dicha ley general dos objetivos: establecer la organización y administración homogénea de los archivos para todos los órdenes de gobierno y define las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.
46. Así, este Tribunal Pleno ha sostenido que, por un lado, la Ley General de Archivos puede contener normas que se refieran a la organización y administración de archivos que sean homogéneas para todo el país y, por lo tanto, que las leyes de archivos locales no pueden contener disposiciones que alteren esa homogeneidad y, por otro lado, que las entidades federativas mantienen libertad configurativa para determinar la forma de organización y funcionamiento de sus sistemas locales, para lo cual deberán respetar las bases, que en su caso, defina la propia Ley General de Archivos.
47. Al respecto, se estableció que en la conformación de dicho parámetro es de suma importancia atender lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, pues contiene las previsiones específicas para la regulación de los Sistemas Locales de Archivos; dicho precepto establece:
- Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.
- Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
- En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.
- El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.
- Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.
48. A partir de su contenido se estableció que las entidades federativas contarán con sus propios sistemas locales de archivos, distintos al sistema nacional, los cuales estarán regulados en las leyes locales y deben observar las siguientes bases de organización y funcionamiento:
- a) Regular el Sistema Local en sus leyes.
  - b) Establecer un Consejo Local como órgano de coordinación del sistema.
  - c) Contar con un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular debe tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
  - d) Establecer los términos para la participación de los municipios o alcaldías en los Consejos Locales.
  - e) Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del Archivo General o de la entidad especializada en materia de archivos correspondiente; y,
  - f) Desarrollar las atribuciones y el funcionamiento de los sistemas locales de manera equivalente a las que prevé la Ley General de Archivos para el Sistema Nacional.
49. Con base en esas premisas, se determinó que en ejercicio de su libertad configurativa las entidades federativas deben cumplir lo dispuesto en el artículo 71 transcrito y, particularmente, que la integración, la atribución y el funcionamiento de sus Sistemas Locales de Archivos deben ser equivalentes a las que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional.
50. Esto es, ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos, impusieron a las entidades federativas para que legislaran los sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional; pero sí, que respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

51. En cuanto al significado de la equivalencia exigida por la Ley General de Archivos, el Tribunal Pleno sostuvo que el criterio más respetuoso del marco competencial en la materia es uno funcional, es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre que las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno. Tal como se estableció en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 132/2019 antes detalladas.
52. Por tanto, la equivalencia mandatada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ni debe ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco, pues, se reiteró que la materia de archivos no quedó federalizada.
53. De lo hasta aquí expuesto y siguiendo los precedentes mencionados, debe analizarse en cada caso concreto si las diferencias que existan entre las normas locales impugnadas, en este caso, la del Estado de Sinaloa y la Ley General de Archivos, son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.
54. Con base en el parámetro delineado, a continuación, se analizarán los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes en un orden diverso al que fueron expuestos. Para dar mayor claridad a su estudio, el análisis de fondo se divide de la siguiente manera:

Tema (artículos impugnados de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa)	Párrafos
1. Integración del Consejo Estatal de Archivos (Artículo 63).	55 a 64
2. Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental (Artículo 78).	65 a 80
3. Modificación de la estructura orgánica del Archivo General del Estado al establecer un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia (Artículos 99, fracción III y 104).	81 a 101
4. Naturaleza Jurídica del Archivo General del Estado (Artículo 95).	102 a 141
5. Requisito de no haber cometido delito doloso para ocupar el cargo de Director General del Archivo General del Estado (Artículo 102, fracción III).	142 a 165
6. Supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Artículo 3, párrafo segundo).	166 a 183

## VII. ESTUDIO DE FONDO.

### Tema 1. Integración del Consejo Estatal de Archivos.

55. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su primer concepto de invalidez, controvierte el artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa que regula la conformación del Consejo Estatal de Archivos.
56. Señala que es contrario a los diversos 65, fracción VIII y 71 de la Ley General de Archivos y, en consecuencia, de los preceptos 1, 6, 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una integración diversa del Consejo Estatal de Archivos a la que prevé la Ley General de Archivos. Aduce, que la ley local excluye al representante de la instancia homóloga a nivel estatal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, esto es, al Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica, por lo que se contraviene el artículo 65, fracción VIII, de la Ley General de Archivos.
57. Lo anterior, exclusivamente, en cuanto a que el legislador local debió incluir como integrante del Consejo a **un representante del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica**, como el equivalente a nivel local del integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, previsto en el artículo 65, fracción VIII<sup>34</sup>, de la Ley General de Archivos. De ahí, que no se cumple con el mandato de equivalencia que establece el artículo 71 de la ley general.

<sup>34</sup> Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

(...)

VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

(...).

58. Para dar contestación al planteamiento anterior se transcribe la norma impugnada:

**Artículo 63.** El Consejo Estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por:

- I. El titular del Archivo General del Estado, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Secretaría General de Gobierno;
- III. El titular de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas;
- IV. Un Diputado representante del Congreso del Estado;
- V. Un Magistrado representante del Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- VI. Un Comisionado de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública;
- VII. El titular de la Auditoría Superior del Estado;
- VIII. Los Presidentes Municipales;
- IX. Un representante de los archivos privados en el Estado;
- X. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico;
- XI. Un representante de los archivos generales de las Universidades Públicas, que no integre el Consejo Técnico y Científico Archivístico;
- XII. Un representante de las asociaciones de archivistas u organizaciones de la sociedad civil promotoras de la preservación del patrimonio documental, que no integren el Consejo Técnico y Científico Archivístico; y
- XIII. El titular del Instituto Sinaloense de Cultura, el cual será invitado permanente y tendrá voz, pero no voto.

La designación de los representantes a que se refieren las fracciones IX, XI y XII se realizará por el Consejo Estatal, mediante convocatoria pública que para tal efecto emita, en las que se establezcan las bases para seleccionar a los representantes respectivos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte de una asociación civil legalmente constituida con al menos cinco años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos; y que formen parte de alguna universidad pública, y que tenga a su cargo la conservación de los archivos, con una experiencia mínima de tres años.

El Presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Estatal, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

Serán invitados permanentes del Consejo Estatal con voz, pero sin voto, los titulares de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, distintos al referido en la fracción VI del presente artículo, quienes designarán un representante.

Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente, el cual deberá tener, en su caso, la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular.

Los miembros del Consejo Estatal no recibirán remuneración alguna por su participación.

59. Como se desprende de lo anterior, es cierto que el precepto transcrito **no prevé al integrante que refiere el accionante**; sin embargo, no es dable imputar al legislador local alguna omisión o deficiente regulación al respecto, dado que no asiste la razón al actor cuando aduce que el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de Sinaloa debe considerarse como una instancia equivalente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, quien sí tiene participación en el Consejo Nacional de Archivos a través de un miembro de su Junta de Gobierno.
60. En efecto, este Tribunal Pleno ha establecido que se debe tener presente el diseño implementado por el Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión; en cuanto a la libertad de configuración de las entidades federativas para regular su sistema local de archivos y analizar -en cada supuesto específico- si las diferencias en la regulación de la integración, funcionamiento y atribuciones de los sistemas locales, modifican sustancialmente o impiden el cumplimiento de las funciones que les corresponde desempeñar dentro del sistema local, imposibilitando, distorsionando o entorpeciendo la coordinación en el sistema nacional y el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en general.

61. En ese sentido, no se advierte que el no contemplar en la integración del Consejo Estatal al Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica, rompa con la equivalencia establecida en la ley general, pues como se ha sostenido dicha equivalencia no se traduce en una obligación de las entidades federativas de regular de manera idéntica sus sistemas locales.
62. Por esa razón, **no es dable sostener que el legislador local hubiere estado constreñido a sumar al Consejo Estatal de Archivos algún representante de ese Comité para cumplir con un deber de equivalencia emanado del artículo 71 de la Ley General de Archivos**, sino que debe considerarse que, en todo caso, el Congreso local tuvo plena libertad de configuración para decidir sobre su integración a partir de una ponderación de la necesidad de ello.
63. Además, la circunstancia de que no se prevé en el precepto impugnado equivalencia alguna para el integrante de la junta de gobierno del INEGI, ello no es suficiente para considerar incorrecta la integración del Consejo Estatal, pues al ser dicho Instituto un órgano constitucional autónomo a nivel nacional y no contar con homólogos a nivel estatal, sería inviable exigir a los Estados que la legislación local prevea su integración y que por ello, sea inconstitucional el artículo 63, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, tal y como se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019<sup>35</sup> y 132/2019<sup>36</sup>.
64. En ese sentido, se reitera, en ello existe plena libertad de configuración, y corresponde al legislador local determinar al respecto, ponderando la contribución o afectación que pueda tener en la calidad deliberativa del Consejo, la adición de algún miembro no previsto en la ley general; por tanto, debe sostenerse la **validez del precepto 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa**.

**Tema 2. Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental.**

65. El INAI en su segundo concepto de invalidez sostiene que el artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa vulnera el 87 de la Ley General de Archivos y, por tanto, viola los artículos 1, 6, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que la ley general faculta a los organismos dotados de autonomía constitucional en coordinación con el Archivo General de la Nación para emitir declaratorias de patrimonio documental en el ámbito de su competencia, facultad que no está replicada en el artículo impugnado.
66. Señala que la Ley General de Archivos otorga la facultad a los organismos dotados de autonomía constitucional a nivel nacional para que determinen qué documentos constituyen su patrimonio documental, por lo que la misma regla debe replicarse para las leyes de los Estados, a fin de que los organismos con autonomía constitucional del ámbito local estén facultados en coordinación con el Archivo General del Estado para emitir las declaratorias de patrimonio documental en las materias de su competencia.
67. Lo anterior, porque la norma impugnada no prevé que los **órganos constitucionales autónomos locales** puedan emitir declaratorias de patrimonio documental en el ámbito de su competencia en coordinación con el Archivo General del Estado, tal y como se prevé en el artículo 86, párrafo segundo, de la propia ley general, al establecer que los órganos a los que la Constitución les otorga autonomía están facultados para emitir dichas declaratorias.
68. Este concepto de invalidez es **infundado**. Para explicar esta conclusión se transcriben los preceptos referidos.
69. El artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa establece lo siguiente:

**Artículo 78.** El Poder Ejecutivo del Estado, a través del Archivo General del Estado, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa".

<sup>35</sup> Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del tema 2.1 "Integración del Consejo Estatal de Archivos", y declara la validez del artículo 65 de la Ley de Archivos de Colima. Voto en contra de la Ministra Norma Piña Hernández.

<sup>36</sup> Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. En los párrafos 87 a 90 del engrose se dijo que no es incorrecta la integración del Consejo Estatal por el hecho de que no se contemple un equivalente del integrante de la junta de gobierno del INEGI que se tiene a nivel federal, porque no se puede exigir a los estados que los prevea en su legislación local. Por mayoría de ocho votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de consideraciones, González Alcántara separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose del párrafo 106, Pardo Rebolledo apartándose del 106, Piña Hernández apartándose de consideraciones y razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, quienes habiendo analizado otros aspectos se declaró la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, en el estudio denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos". Voto en contra de la Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

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

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

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

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

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

71. De los preceptos citados en el anterior párrafo, se desprenden las siguientes premisas:

- Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía pueden determinar su patrimonio documental (artículo 86, párrafo segundo).
- El Ejecutivo Federal y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, a través del Archivo General de la Nación podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de competencia (artículo 87).

72. En relación con lo anterior, es claro que mientras el segundo párrafo del artículo 86 se refiere a las **entidades federativas y los órganos a los que la Constitución les otorga autonomía**; el diverso 87 se circunscribe **al ámbito federal**, pues refiere **al Ejecutivo Federal y a los órganos a los que la Constitución les otorga autonomía en coordinación con el Archivo General**, quienes podrán emitir las declaratorias de patrimonio documental de la Nación.

73. En relación con este tema, este Tribunal Pleno estableció al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2019<sup>37</sup>, que las entidades federativas están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental, independientemente de que el Archivo General de la Nación ejerza sus facultades conforme con la ley general y emita sus declaratorias del patrimonio documental.

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

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

76. Por lo anterior, la decisión adoptada al emitir una regulación en cuanto a la emisión de declaratorias de patrimonio documental resulta equivalente a nivel nacional y a nivel local, pues, en ambos casos, los Archivos pueden emitir la declaratoria que corresponde a su competencia, ello, a instancia del Ejecutivo federal o local, respectivamente. Por ello, es válido concluir que, si no se regularon de forma equivalente las cuestiones previstas en la Ley General de Archivos debe reconocerse **la validez del artículo 78 de la ley impugnada**, en cuanto a la omisión que sostiene la accionante.

---

<sup>37</sup> Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por unanimidad de once votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de párrafos 199 al 203, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema 2.7. "Declaratorias de Patrimonio Documental de la entidad federativa" y reconoce la validez del artículo 93 de la ley local. Véase párrafos 198 a 205 del engrose.

77. En relación con lo anterior, es importante recordar que este Alto Tribunal ha dejado claro que, conforme con la ley marco aplicable las entidades federativas tienen competencia para regular lo relativo a su patrimonio documental, siempre que respeten las bases y aspectos mínimos establecidos por el legislador federal, así como la equivalencia funcional que se explicó en el parámetro de regularidad aplicable, dentro de la que se encuentra el aspecto de coparticipación del ejecutivo y del archivo general locales para realizar la declaratoria respectiva.
78. En esa virtud, como ya se dijo, del análisis de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa se advierte que, efectivamente, el Congreso local no reguló, en su respectivo ámbito de competencia, la declaratoria de patrimonio documental a que se refiere el párrafo segundo del artículo 87 de la ley general, esto es, la relativa a los órganos constitucionales autónomos; no obstante, **ello no significa que haya incurrido en una indebida regulación que trascienda a la homologación pretendida o al sistema implementado por el legislador federal**, pues el artículo 87 de la ley general prevé que los organismos autónomos constitucionales podrán emitir declaratorias de patrimonio documental, en coordinación con el Archivo General.
79. Ahora bien, aunque puede ser deseable que el legislador replicara el párrafo segundo de dicho precepto, adecuándolo a su respectivo ámbito de competencia, lo cierto es que tales entes pueden realizar dicha declaratoria en coparticipación con el archivo estatal, lo que permite concluir que no existe una deficiente regulación que trastoque el sistema nacional.
80. En consecuencia, es válido concluir que sí se regularon de forma equivalente los sujetos legitimados para poder emitir las declaratorias a nivel local y por ello, debe reconocerse **la validez del artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa**. Similar conclusión sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 155/2020 y su acumulada 221/2020<sup>38</sup>, 93/2021<sup>39</sup> y 232/2020<sup>40</sup>.

### **Tema 3. Modificación de la estructura orgánica del Archivo General del Estado al establecer un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia.**

81. El Instituto accionante en su quinto concepto de invalidez, sostiene la inconstitucionalidad de los artículos 99, fracción III y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, porque transgreden los diversos 108 y 113 de la Ley General de Archivos, así como los preceptos 1, 6, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al alterar la composición orgánica del Archivo del Estado, en virtud de que modifica su estructura al establecer un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia.
82. Al respecto, aduce que no se trata sólo de un aspecto terminológico entre las legislaciones, sino que, incluso, en la Ley de Entidades Paraestatales de la entidad federativa se hace referencia al órgano de vigilancia y no al órgano interno de control. Por esa razón, no se cumple con el deber de equivalencia entre los sistemas locales y el sistema nacional.
83. Este argumento resulta **infundado**.
84. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

**Artículo 99.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado contará con los siguientes órganos:

I. Junta de Gobierno;

II. Dirección General;

**III. Órgano Interno de Control;**

IV. Consejo Técnico; y

V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos requeridos.

El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por la Junta de Gobierno para tal efecto.

<sup>38</sup> Resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintitres por mayoría de ocho votos de los señoras y de los señores Ministros González Alcántara separándose de consideraciones y razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de artículo 103 de la Ley de Archivos para el Estado de Yucatán por no prever la facultad de los organismos constitucionales autónomos para emitir declaratorias de patrimonio documental y se reconoce la validez del precepto. Voto en contra de los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández.

<sup>39</sup> Resuelta el veintiocho de abril de dos mil veintidós por mayoría de diez de votos respecto a este tema, de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra la Ministra Piña Hernández.

<sup>40</sup> Resuelta el dos de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema 10 "Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental" y reconoce la validez del artículo 84 de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Con voto en contra de la Ministra Piña Hernández.

**Artículo 104.** El Archivo General del Estado contará con un Órgano Interno de Control que tendrá por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollará sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y de conformidad a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa.

La estructura y funcionamiento del Archivo General del Estado, estará regulado en su Reglamento Interno.

85. Por su parte, la Ley General de Archivos, en sus normas equivalentes, señala:

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

I. Órgano de Gobierno;

II. Dirección General;

III. **Órgano de Vigilancia;**

IV. Consejo Técnico, y

V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.

El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para tal efecto.

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

86. La materia de estudio en este tema es dilucidar si, efectivamente, el hecho de que la Ley General de Archivos prevea que el Archivo General de la Nación contará con un "Órgano de Vigilancia" y que la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa prevea que su Archivo General del Estado contará con un "Órgano Interno de Control", implica que se trata de estructuras orgánicas distintas o que tendrán funciones diferentes, de manera tal, que ello pueda trascender al correcto funcionamiento del Sistema Estatal de Archivos en su operabilidad con el Sistema Nacional de Archivos.
87. En ese sentido, se debe tener presente lo que el Alto Tribunal ha sostenido respecto del parámetro de regularidad aplicable en materia de archivos. Específicamente, lo previsto en el artículo 71, párrafo último, de la ley general, en cuanto que las leyes de los archivos locales que regulan el sistema local de archivos deban ser equivalentes al sistema nacional y que ello, no implica que deba ser de forma idéntica.
88. La equivalencia debe entenderse desde un punto de vista funcional u operativo, que garantice el cumplimiento de las funciones y finalidades previstas en la ley general, a través de una actuación coordinada efectiva de archivos, y no en términos de replicar las normas de la ley general en la ley local.
89. En efecto, el artículo 108 de la Ley General de Archivos, prevé en la estructura orgánica del Archivo General de la Nación a un "órgano de vigilancia"; y del artículo 113 de la misma ley, se constata que el Archivo General se integrará con un Comisario Público y con una unidad de vigilancia y control, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento y conforme con las facultades previstas en los citados ordenamientos y en las demás que resulten aplicables.
90. Por su parte, la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, en su artículo 99, fracción III, en lugar de referirse a un "órgano de vigilancia" se refirió a un "órgano interno de control", y en su artículo 104, dispuso que el Órgano Interno de Control tendrá por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo y desarrollará sus funciones conforme con los lineamientos que emita la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa.
91. No obstante, debe advertirse que el Archivo General del Estado de Sinaloa, como organismo descentralizado, perteneciente a la Administración Pública Paraestatal de la entidad, es un órgano que se rige por la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Sinaloa y este ordenamiento, en su artículo 6 alude como estructuras de las entidades paraestatales a sus órganos de gobierno, dirección general y su órgano de vigilancia.

92. Cabe destacar que en el artículo 15, de la referida Ley de la Administración Pública, establece que la ley o Decreto de creación de este tipo de organismo debe establecer, en lo que interesa, la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general o su equivalente, así como a los demás servidores públicos del mismo y la integración de sus órganos de vigilancia. Asimismo, en su artículo 17, prevé que los organismos descentralizados se integran por: I. Un órgano de gobierno; II. Director General o su equivalente; III. Un órgano Interno de Control; y IV. La estructura administrativa que establezca su Estatuto Orgánico o Reglamento Interior.
93. De modo que este Tribunal Pleno observa que la ley local referida entiende al órgano interno de control, como el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados, y que el legislador local quiso armonizar las normas aquí impugnadas con esa legislación local; por lo que no es relevante que la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa haya empleado la denominación de "órgano interno de control" y no de órgano de vigilancia, pues lo que trasciende a la equivalencia funcional, es que dicho órgano realizará las funciones atinentes a ello.
94. Lo anterior se refuerza si se toma en cuenta que la Ley General de Archivos, al referirse al órgano de vigilancia, también remite para efectos de su conformación y funciones, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, precisando que cumplirá las que este ordenamiento le asigne y, en ese sentido, cabe advertir también que el artículo 62 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Sinaloa, encomienda a los órganos internos de control de los organismos descentralizados, labores propias de la vigilancia del órgano, a saber:
- Artículo 62.** Los órganos internos de control y evaluación serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado, y su Titular será designado por la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, y de acuerdo a las siguientes bases:
- I. Dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría (sic) Transparencia y Rendición de Cuentas, pero adscritos orgánicamente a las entidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales, representando al titular la (sic) dicha Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas;
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general o su equivalente, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.
95. Inclusive, el objeto que atribuye el artículo 104 de la ley local al órgano interno de control, es coincidente con el que establece para dicho órgano, el artículo 62 antes transcrito.
96. De manera que existe equivalencia entre lo dispuesto en los artículos 108 y 113 de la Ley General de Archivos, y lo previsto en los diversos 99, fracción III y 104 de la ley de archivos local, por lo que resulta irrelevante la diferencia en la mera denominación del órgano que ejercerá las labores de control y vigilancia del Archivo General del Estado, pues no se advierte alguna disposición en la ley de archivos cuestionada o alguna razón para estimar que se trate de órganos distintos o que la naturaleza de sus funciones no coincida.
97. Ha de observarse también que en la Ley General de Archivos se alude a la denominación de "Órgano Interno de Control" al referirse en su artículo 12<sup>41</sup> a la regulación de obligaciones en la materia archivística para los sujetos obligados, tanto del orden federal como de las entidades federativas, donde se asignan a los órganos internos de control y sus homólogos, la vigilancia del estricto

---

<sup>41</sup> **Artículo 12.** Los sujetos obligados deberán mantener los documentos contenidos en sus archivos en el orden original en que fueron producidos, conforme a los procesos de gestión documental que incluyen la producción, organización, acceso, consulta, valoración documental, disposición documental y conservación, en los términos que establezcan el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables.

Los órganos internos de control y sus homólogos en la federación y las entidades federativas vigilarán el estricto cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo.

cumplimiento de la ley conforme a sus competencias y la realización de auditorías archivísticas. Mientras que en su artículo 50<sup>42</sup>, se refiere a los órganos internos de control entre aquellas estructuras que integrarán el grupo interdisciplinario en el sistema institucional de cada sujeto obligado.

98. Esas mismas previsiones son replicadas en la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, en sus artículos 12 y 48 al regular obligaciones de los sujetos obligados y la conformación del grupo interdisciplinario de cada uno de ellos.
99. Lo anterior, sólo confirma que la figura de los órganos internos de control o equivalentes, dentro de la estructura o composición orgánica de dependencias, entidades u órganos públicos de los Poderes del Estado, tanto de la Federación como de las entidades federativas, y de órganos constitucionales autónomos, está vinculada a la realización de funciones de vigilancia del cumplimiento de las labores del respectivo ente público.
100. Por tanto, no hay razón para considerar que esa denominación (órgano interno de control) sea distinta de la de órgano de vigilancia, o que, en la materia de archivos, deba ser privativa únicamente de los sujetos obligados y no pueda ser empleada por el legislador local al regular la composición orgánica del Archivo General del Estado como entidad especializada en materia de archivos en la entidad federativa.
101. En vista de lo expuesto, **debe reconocerse la validez de los artículos 99, fracción III y 104** de la ley de archivos local.

#### **Tema 4. Naturaleza Jurídica del Archivo General del Estado.**

102. El INAI en su tercer concepto de invalidez aduce que el artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa es inconstitucional y vulnera el 104 de la Ley General de Archivos y 1, 6, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que modificó la naturaleza jurídica del Archivo General del Estado. Lo anterior, porque aun cuando la norma local prevé que será un organismo descentralizado, omitió precisar que no será sectorizado y, con ello, garantizar su autonomía en la toma de decisiones y detonar una injerencia del Ejecutivo. Por ello, no se cumple con la equivalencia que se debe tener con el artículo 104 de la ley general.
103. Sostiene que, de conformidad con la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Sinaloa, la sectorización de los organismos descentralizados está a cargo del Ejecutivo del Estado y se realizará mediante un Acuerdo Ejecutivo por el que sectorizará dicho organismo y ello, implica que el titular del Ejecutivo estatal puede intervenir en la operación del organismo a través de la secretaría a la que quede sectorizado.
104. En el caso, podría ser la Secretaría General de Gobierno del Estado quien tendría las atribuciones de coordinación y establecería las políticas de desarrollo, planeación, programación y presupuestación y con ello, se propiciaría la injerencia o intromisión del Ejecutivo Estatal en la labor archivística; y, restaría autonomía al Archivo General del Estado en la toma de decisiones, integración y atribuciones necesarias para el ejercicio efectivo de su especialización.
105. El proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno consideraba que dicho concepto de invalidez es fundado.
106. El precepto combatido establece lo siguiente:

**Artículo 95.** El Archivo General del Estado es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

---

<sup>42</sup> **Artículo 50.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

- I. Jurídica;
- II. Planeación y/o mejora continua;
- III. Coordinación de archivos;
- IV. Tecnologías de la información;
- V. Unidad de Transparencia;
- VI. Órgano Interno de Control, y
- VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.

El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado.

El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior.

107. Mientras que el artículo 104 de la Ley General de Archivos prevé:

**Artículo 104.** El Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México.

108. Del contenido de los preceptos citados, es cierto que la norma local es coincidente, en parte, con la norma general, al atribuir al Archivo General del Estado como ente especializado en materia de archivos la naturaleza de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, al igual que se reconoce al Archivo General de la Nación como su homólogo a nivel nacional. Sin embargo, como lo hace notar el accionante, la norma impugnada no señala expresamente que el Archivo Estatal será un organismo descentralizado "no sectorizado".
109. En relación con este tema, es aplicable lo resuelto por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019<sup>43</sup> y 122/2020<sup>44</sup>, 122/2021 y su acumulada 125/2021<sup>45</sup>, en las que se declaró la invalidez de las normas de contenido similar a la ahora impugnada, en tanto que establecían una naturaleza jurídica distinta del Archivo del Estado a la prevista en la ley general de la materia.
110. En los precedentes mencionados se estableció que el artículo 104 de la Ley General de Archivos prevé que el Archivo General de la Nación es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; es decir, lo regula como un organismo no dependiente de alguna dependencia de la administración pública.
111. Asimismo, se advirtió la relevancia que tiene para la equivalencia funcional entre los sistemas nacional y locales, que la entidad especializada en materia de archivos, como lo es el Archivo General del Estado tenga la misma naturaleza que el Archivo General de la Nación, para asegurar su plena autonomía; criterio que se ha reiterado en diversas acciones de inconstitucionalidad en materia de leyes de archivos.
112. En ese sentido, en lo que interesa de los precedentes citados, es que el artículo 104 de la Ley General de Archivos prevé al Archivo General de la Nación como un organismo independiente de alguna dependencia de la Administración Pública Federal y que de los trabajos legislativos que dieron lugar a la ley general se advirtieron las razones por las que el constituyente consideró necesario otorgar esa autonomía al Archivo General de la Nación.
113. En la iniciativa se otorgó al Archivo General de la Nación el carácter de entidad especializada en materia de archivos, cuyo objeto sería promover la organización de archivos y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, así como preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo.
114. También se dijo que se regularía su organización y funcionamiento, el cual continuaría con la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la Secretaría de Gobernación, debido a que el diseño de las nuevas políticas públicas comprendía todos los archivos del país, circunstancia que incidía en el ámbito de atribuciones de dicha Secretaría.
115. Por su parte, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley General de Archivos, se advierte que, desde mil novecientos dieciocho el Archivo General de la Nación adquirió su actual denominación y se incorporó a la Secretaría de Gobernación.

<sup>43</sup> Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, en el tema 10, en declarar la invalidez del artículo 85, en su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno" de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Votaron en contra la Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek.

<sup>44</sup> Fallada el trece de julio de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat; Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, "Disposiciones relativas al Archivo General del Estado de Oaxaca" y declaró la invalidez del artículo 98, en su porción normativa "es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración".

<sup>45</sup> Resueltas el dos de mayo de dos mil veintitrés por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 98 y 99, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 98 y 99 y por razones diferentes, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado "Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez de los artículos 103, párrafo primero, y transitorio octavo de la Ley Número 794 de Archivos del Estado de Guerrero y sus Municipios.

116. Asimismo, que a lo largo del año dos mil catorce, en distintas partes de la República, la Secretaría de Gobernación, el Archivo General de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Red por la Rendición de Cuentas y diversas instituciones de educación superior y de archivos, convocaron a los foros denominados "Hacia la construcción de una Ley General de Archivos. Principios Rectores y Bases para una Ley General de Archivos", en los que, entre otras conclusiones, se estableció la necesidad de fortalecer la autonomía de gestión, administrativa y financiera del Archivo General de la Nación, así como la definición de sus facultades y atribuciones para convertirse en una institución sólida que garantizara a los ciudadanos el derecho de acceso a la información.
117. A partir de este ejercicio de diálogo, el Archivo General de la Nación emitió un Anteproyecto de Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Archivos.
118. Por su parte, el Senado de la República realizó el foro denominado "La Ley General de Archivos: la preservación de la memoria colectiva y el derecho a la verdad en México", con el objeto de conocer las opiniones respecto del anteproyecto presentado por el Archivo General de la Nación y, derivado de ese intercambio de ideas, el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, algunos senadores presentaron ante el Pleno del Senado de la República la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos.
119. Una vez presentada la iniciativa, las Comisiones Unidas señalaron que, entre las principales preocupaciones por parte de las distintas organizaciones de la sociedad civil, es la del control político de todos los archivos de México a través de la Secretaría de Gobernación. Por ello, se convocaron a audiencias públicas derivado de la dictaminación de la Ley General de Archivos para conocer los puntos de vista de académicos, funcionarios y miembros de la sociedad civil sobre el proyecto de ley.
120. En dichas audiencias, la mayoría de los participantes se pronunció a favor de que el Archivo General de la Nación fuera un órgano descentralizado, no sectorizado, o bien, que tuviera mayor independencia de la Secretaría de Gobernación. Entre los argumentos sostenidos está el del fortalecimiento de la institución para garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas, sin dependencia política alguna.
121. En ese sentido, en la justificación del proyecto de decreto, la Comisión Dictaminadora estableció que el Archivo General de la Nación sería un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetos y fines.
122. Además, en el régimen transitorio dicha Comisión destacó que el Archivo General tenía un gran reto en la aplicación de la ley general, por lo que se dispuso que las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, debían realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos que resultaran indispensables para proporcionar a dicho organismo la estructura orgánica y ocupacional necesaria para el cumplimiento de la ley.
123. Por su parte, en el artículo octavo transitorio se precisó la transición del Archivo General de la Nación a un órgano independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que se previó que permanecería sectorizado a dicha Secretaría hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y que a partir del primero de enero de dos mil diecinueve, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal, como no sectorizado.
124. No obstante, en la deliberación de las Comisiones Unidas, tomada en sesión del doce de diciembre de dos mil diecisiete, se votó por unanimidad en lo general a favor del dictamen y, en lo particular, se presentaron propuestas de modificación, entre otros, al artículo 104 de la Ley General para agregar que el Archivo General de la Nación es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, su domicilio legal es en la Ciudad de México; suprimiéndose la frase "y presupuesta".
125. Asimismo, se modificó el transitorio quinto de la propuesta de Decreto, para decir: "Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, deberán llevar a cabo las gestiones necesarias para que se autorice conforme a las disposiciones aplicables la estructura orgánica y ocupacional del Archivo General; así como el transitorio noveno, para establecer: La Secretaría de Gobernación, con cargo a su presupuesto, proveerá los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera el Archivo General para el cumplimiento del presente ordenamiento, hasta el 31 de diciembre de 2018".

126. Como se advierte de las consideraciones anteriores y retomadas de los precedentes referidos, los trabajos legislativos que dieron lugar a la emisión de la Ley General de Archivos informaron las razones por las que se determinó otorgar al Archivo General de la Nación no sólo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con los atributos propios de éstos, como son la personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, sino además, resultó relevante precisar que sería un organismo descentralizado "no sectorizado", para garantizar plenamente que tendría el carácter de entidad independiente de la Secretaría de Gobernación.
127. Lo anterior, porque conforme con el régimen transitorio de la propia ley general, a partir del primero de enero de dos mil diecinueve constituye una entidad paraestatal de la Administración Pública Paraestatal. Este régimen quedó reflejado en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, el cual otorga al Archivo General de la Nación la naturaleza de organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines<sup>46</sup>.
128. En ese orden de ideas, el proyecto que se sometió a consideración del Alto Tribunal advertía que el artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa que ahora se examina, que resulta contrario a la intención legislativa que dio lugar al artículo 104 de la Ley General de Archivos, al prever al Archivo General del Estado como un organismo descentralizado de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, sin garantizar que tendrá la misma naturaleza jurídica que el Archivo General de la Nación, dado que omitió especificar que no sería sectorizado a ninguna Secretaría o dependencia del Ejecutivo Estatal.
129. Por esas razones, no es dable sostener que el sólo hecho de que no se precise como no sectorizado en la norma controvertida, está garantizado que el Archivo General del Estado no será objeto de sectorización alguna en el futuro.
130. En ese sentido, cobra trascendencia lo argumentado por el Instituto accionante, pues efectivamente, el Archivo General del Estado es un organismo descentralizado que pertenece a la Administración Pública Paraestatal del Estado de Sinaloa. Por ello, está sujeto, per se, a la regulación que establece la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Sinaloa, cuyas disposiciones son de orden público y de observancia obligatoria en la entidad federativa.
131. En efecto, conforme con los artículos 1, 5 y 6 de la citada ley<sup>47</sup>, se establece que el titular del Poder Ejecutivo del Estado tendrá intervención en las entidades paraestatales, en aspectos tales como su operación, control, vigilancia y evaluación.
132. También se prevé que esa intervención será por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas, en el ámbito de sus atribuciones, y en lo que interesa, a través de la Secretaría del ramo a la que el organismo descentralizado sea sectorizado; y, además, el titular del Ejecutivo Estatal agrupará a las entidades paraestatales por sectores de actividad, considerando el objeto de cada una de ellas, para que realice la intervención en su operación en términos de lo previsto en la ley. Lo anterior, tal y como se regula en los artículos 8 y 12 de la misma Ley de las Entidades Paraestatales<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Como se dijo al inicio de este apartado, similares consideraciones fueron sostenidas en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020.

<sup>47</sup> **Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Sinaloa.**

**Artículo 1°.** La presente Ley es reglamentaria del párrafo tercero, del artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa. Sus disposiciones son de orden público y de observancia obligatoria para las entidades paraestatales de la Administración Pública del Estado. Tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento, coordinación, control y extinción de las entidades paraestatales de la Administración Pública del Estado.

**Artículo 5.** Las relaciones del Ejecutivo Estatal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública Estatal, se sujetarán, en primer término, a la ley o decreto que los crea, en lo no previsto por estos, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y en lo no previsto por estas últimas, a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa, y a otras disposiciones según la materia que corresponda. [...]

**Artículo 6.** Las entidades paraestatales se rigen por sus leyes específicas o decretos de creación en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas o decretos de creación, se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

<sup>48</sup> **Artículo 8.** El Gobernador del Estado agrupará por sectores de actividad a las entidades paraestatales, considerando el objeto de cada una de ellas, a efecto de llevar a cabo la intervención que, conforme a las leyes, le corresponde al Ejecutivo Estatal en su operación, la cual se realizará a través de la dependencia a la que corresponda cada uno de estos sectores o la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías del Poder Ejecutivo del Estado, fungiendo como Coordinadora del mismo. Con tal efecto, el Gobernador del Estado emitirá el acuerdo de sectorización respectivo. [...]

**Artículo 12.** La Secretaría de Administración y Finanzas publicará anualmente en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Paraestatal, así como sus estados financieros.

Cada que se constituya una entidad paraestatal, la Secretaría de Administración y Finanzas, deberá publicar en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", el Acuerdo del Ejecutivo en que indique la dependencia de la Administración Pública a la que estará sectorizada.

El Gobernador del Estado resolverá las dudas o controversias que surjan entre las entidades paraestatales sobre la interpretación y aplicación de sus instrumentos de creación o del acuerdo de sectorización respectivo.

133. La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno y éste será presidido por el titular de la dependencia coordinadora de sector o por la persona que éste designe; lo cual implica al órgano sectorizado<sup>49</sup>.
134. En ese orden de ideas, en el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno no pasaba por alto que el Archivo General del Estado tiene el carácter de entidad paraestatal y concretamente, la de un organismo descentralizado de la administración pública del Estado de Sinaloa, por lo que está sujeto a la regulación que como tal debe observar, por mencionar alguna, la relativa al manejo de los recursos públicos y la rendición de cuentas.
135. También es cierto que la sectorización de un organismo descentralizado implica entre otros aspectos, que el titular del Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría coordinadora del sector respectivo, puede tener injerencia en la operación, control, vigilancia y evaluación del ente y en su órgano de gobierno.
136. Por tanto, el hecho de que el artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa no señale que el Archivo General del Estado es un organismo descentralizado "no sectorizado" a alguna dependencia estatal, y particularmente a la Secretaría General de Gobierno, no implica y no garantiza que se mantendrá como no sectorizado, si la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Sinaloa ordena, bajo una regla general, realizar la sectorización de las entidades paraestatales locales, en los términos antes explicados.
137. En consecuencia, es relevante la omisión de asegurar la no sectorización mediante la previsión expresa en la norma; esto es, señalando específicamente que no será sectorizado, con el propósito de garantizar plena eficacia en el ejercicio de la autonomía del organismo descentralizado. Lo anterior, como lo prevé la ley general respecto del Archivo General de la Nación.
138. Por lo expuesto anteriormente, en el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno proponía declarar la invalidez del artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa por no precisar la naturaleza del Archivo General del Estado como organismo descentralizado no sectorizado.
139. Similares consideraciones se expresaron en las acciones de inconstitucionalidad 307/2020<sup>50</sup>, 140/2019<sup>51</sup> y 276/2020<sup>52</sup>.
140. Sin embargo, en la sesión pública aludida votaron en contra de esa conclusión las señora Ministra y los señores Ministros Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Ministra Presidente Norma Lucía Piña Hernández; y en el sentido de declarar fundado el concepto de invalidez las señoras Ministras y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo separándose del párrafo 128 (en esta ejecutoria ahora párrafo 129) y Alberto Pérez Dayán.
141. En sentido, se alcanzó una mayoría de siete votos a favor de la propuesta, por lo que el Tribunal Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de este problema jurídico, en virtud de que no se obtuvieron cuando menos los ocho votos que exigen las disposiciones constitucional y legal para que se declarara la invalidez del artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, por no precisar la naturaleza del Archivo General del Estado como organismo descentralizado no sectorizado, con fundamento en lo previsto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>49</sup> **Artículo 19.** La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno, junta o consejo directivo o su equivalente, que será la máxima autoridad del organismo y contará también con director general o equivalente, quien, además de contar con la representación legal del organismo, será el órgano ejecutivo del mismo.

**Artículo 20.** El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de diez miembros propietarios. [...]

Será presidido por el titular de la dependencia coordinadora de sector o por la persona que éste designe, sin que en ningún caso la persona designada cuente con un nivel menor al de Director de la Administración Centralizada. [...]

<sup>50</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de nueve de mayo dos mil veintitres, por unanimidad de once votos y en la que se declaró la invalidez del artículo 99 de la Ley de Archivos y Administración de documentos del Estado de México y sus Municipios, en tanto que establece una naturaleza distinta del Archivo del Estado a la prevista en la ley general.

<sup>51</sup> Resuelta el diecisiete de marzo de dos mil veintidós 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, Piña Hernández, separándose de los párrafos 101 y 102 con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del considerando décimo "Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Hidalgo", consistente declarar la invalidez del artículo 96 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo. El Ministro Aguilar Morales votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo" y la Ministra Piña Hernández con voto concurrente.

<sup>52</sup> Resuelta el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando "Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Sonora" y se declara la invalidez del artículo 96, en su porción normativa "y sectorizado a la Secretaría de Gobierno". Los Ministros Laynez Potisek y Piña Hernández votaron en contra.

**Tema 5. Requisito de no haber cometido delito doloso para ocupar el cargo de Director General del Archivo General del Estado.**

142. En el cuarto concepto de invalidez el INAI y, por su parte, la CNDH en su segundo concepto de invalidez, impugnaron el artículo 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, en cuanto exige como requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de Director General del Archivo General del Estado no haber sido condenado por la comisión de delito doloso.
143. En esencia, sostienen que la norma vulnera los artículos 1, 5 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos preceptos convencionales, por ser contraria al derecho de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público.
144. Aducen que se traduce en una prohibición absoluta y es sobre inclusiva y que excluye sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado a la sociedad, provocando una condición estigmatizante.
145. El concepto de invalidez es **fundado**, en atención a lo que se expondrá a continuación. Al conocer sobre este mismo tema, este Alto Tribunal ha sostenido que es procedente declarar la invalidez de la norma que prevé como requisito para el titular de la Dirección General de Archivos del Estado, el no haber sido condenado por la comisión de delito doloso. En la acción de inconstitucionalidad 53/2021 y su acumulada 58/2021 el Tribunal Pleno<sup>53</sup>, estableció las siguientes consideraciones que son retomadas en el presente asunto.
146. En las diversas acciones de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>54</sup> 85/2018,<sup>55</sup> 86/2018,<sup>56</sup> 50/2019,<sup>57</sup> 125/2019,<sup>58</sup> 108/2020,<sup>59</sup> 117/2020<sup>60</sup>, 118/2020,<sup>61</sup> 300/2020<sup>62</sup>, se concluyó que **la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resultaba inconstitucional.**
147. En relación con lo anterior, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, se retomó la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal en lo atinente al principio de igualdad contenido en el artículo 1 de la Constitución Federal, como 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.

<sup>53</sup> Resueltas el once de mayo de dos mil veintitrés, por mayoría de once votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Piña Hernández en contra de metodología, respecto del apartado VI, relativo al tema 21, **"Requisito de no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso" para acceder al cargo de Director General**, y se declaró la invalidez del artículo 99, fracción IV, de la Ley de Archivos de Aguascalientes. Así se advierte de la versión estenográfica de la fecha señalada.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el estado de Baja California Sur.

<sup>56</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no tener antecedentes penales para ejercer el cargo de Director General en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del estado de Sonora.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sancionado por la comisión de delitos calificados para ejercer el cargo de Comisario, Subcomisario y Jefe de Manzana del Estado de Yucatán.

<sup>60</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el estado de Chihuahua.

<sup>61</sup> Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de Titular de la Jefatura del SATTAM del estado de Tamaulipas.

<sup>62</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, 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 en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología.

148. Ciertamente, 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.
149. Es decir, 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 sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido<sup>63</sup>.
150. 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.
151. En esencia, este Alto Tribunal ha sostenido que el requisito para que una persona aspirante a un cargo público por designación demuestre que no ha estado sujeto a un proceso penal o haya incurrido en una conducta jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva, pues ésta debería relacionarse con la función o el cargo que desempeñará.
152. Con este parámetro fueron resueltas las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019. En ellas se declaró la inconstitucionalidad de los requisitos de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público por designación<sup>64</sup>.
153. En ese sentido, se estableció que el requisito para que una persona aspirante a un cargo público por designación demuestre que no ha estado sujeto a un proceso penal o haya incurrido en una conducta jurídicamente reprochable, no tiene justificación objetiva, pues ésta debería relacionarse con la función o el cargo que desempeñará.
154. Bajo esta tesitura, antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si la porción normativa impugnada 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 naturaleza de la distinción, esto es, analizar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido y si ésta es adecuada, necesaria y proporcional<sup>65</sup>.
155. En atención a lo anterior, a continuación, se analizará si la medida impugnada cumple con el referido parámetro. Para ello, debe destacarse que la porción normativa impugnada señala lo siguiente:

**Artículo 102.** El Director General será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

[...]

**III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso; [...]**

<sup>63</sup> Tal y como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Véase también el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>64</sup> En la acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, la Suprema Corte hizo referencia expresa a los cargos públicos por designación cuando concluyó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocuparlos. Por lo que toca a los precedentes que se refieren a los cargos de elección, en la acción de inconstitucionalidad 108/2020, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que un requisito similar al que se impugna en la presente acción es inconstitucional para ciertos cargos de elección popular. Sin embargo, dicho precedente enfatizó que éstos no formaban parte del catálogo de puestos de la Constitución Federal. Al respecto, en otros precedentes, el Tribunal Pleno ha concluido que es válido requerir la ausencia de condena por delito doloso para competir para otros cargos de elección popular. Son ilustrativos los siguientes asuntos:

**En la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017**, resueltas en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

**La acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017**, resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con salvedades en algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. con algunas salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

**Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020**, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

<sup>65</sup> Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD".

156. En efecto, la norma impugnada realiza una distinción entre determinados grupos de personas. El requisito implica una diferenciación entre las personas que han sido condenadas por delito doloso y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo.
157. Ahora bien, para analizar el parámetro de regularidad constitucional de las normas impugnadas, procede llevar a cabo un escrutinio ordinario, ya que es dable concluir que el requisito en estudio tiene como objetivo regular aspectos regulatorios atinentes al Archivo del Estado de Sinaloa. De ahí que la medida persiga un fin constitucionalmente legítimo, no obstante, no es adecuada, toda vez que el requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso para aspirar a la titularidad del Archivo del estado indicado no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro de acceso a un cargo público.
158. De esa manera no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad. La medida impugnada se refiere a todo tipo de delitos dolosos que, por ello, abarcan conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el cargo público mencionado.
159. Para poder justificar la falta de instrumentalidad entre la medida y el fin buscado, cabe hacer un análisis de las funciones del puesto en cuestión. Así, de conformidad con el artículo 103 de la misma ley que se estudia<sup>66</sup>, la persona de la Dirección General del Archivo General del Estado de Sinaloa, únicamente tiene a su cargo funciones representativas, administrativas y ejecutivas de las tareas del organismo, por lo que el hecho de que se establezca la exigencia de que el Director General del Archivo del Estado de Sinaloa no haya sido condenado por la comisión de algún delito doloso, no se encuentra relacionado con sus funciones, además de que no se impide que las realice.
160. En ese orden de ideas y bajo esta perspectiva, la redacción de la hipótesis de la fracción normativa reclamada es sobreinclusiva, ya que no distingue entre delitos graves o no graves, ni contiene un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
161. Lo anterior, genera una falta de razonabilidad de la medida, máxime que establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que haya tenido una condena por delito doloso, de tal suerte que 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.
162. En ese sentido, el requisito de no haber sido condenado por la comisión de algún delito no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino que, en cierta forma, se relaciona con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido en el pasado en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada. Por tanto, al no haber cumplido la medida con este grado del escrutinio, es innecesario analizar la proporcionalidad de medida.
163. Por último, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la ciudadanía tiene derecho a participar en cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley y, dicho derecho se encuentra concatenado con los principios de mérito y de capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso 123, apartado B, fracción VII, constitucional, en el sentido de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.
164. En ese sentido, 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.
165. En consecuencia, se declara la **invalidez de la fracción III del artículo 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa**, que contiene como requisito para ser Director General el "**no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso**".

#### **Tema 6. Supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

---

<sup>66</sup> **Artículo 103.** El Director General, además de lo previsto en las leyes aplicables, tendrá las siguientes facultades: I. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados; II. Proponer a la Junta de Gobierno las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado; III. Proponer a la Junta de Gobierno el proyecto de Reglamento Interno; IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General del Estado, cuyo nombramiento no corresponda a la (sic) Órgano de Gobierno; y V. Las demás previstas en esta Ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables.

166. La CNDH en su primer concepto de invalidez, sostiene la inconstitucionalidad del artículo 3, segundo párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, en la porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas", por ser contrario a los derechos de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de las normas que son de observancia directa en todo el territorio nacional.
167. Lo anterior, por establecer que la Ley de Archivos estatal será suplida en lo no previsto en ella, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
168. Al respecto, dice que esta última legislación no puede considerarse supletoria de la primera, porque sus normas son de observancia directa en todo el territorio nacional en materia de responsabilidades administrativas y aplicables a todos los servidores públicos tanto federales como de las entidades federativas, de modo que no puede ser aplicada sólo por vía de supletoriedad ante vacíos de la ley local referida.
169. La norma controvertida establece:

**Artículo 3.** La aplicación e interpretación de esta Ley se hará acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que México sea parte, la Ley General de Archivos, así como de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, privilegiando el respeto irrestricto a los derechos humanos y favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas y el interés público.

A falta de disposición expresa en la presente Ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones administrativas correspondientes en la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa, el Código de Procedimientos Civiles del Estado, y demás disposiciones aplicables.

170. En el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se advertía que la seguridad jurídica respecto del contenido de una ley, tiene por objeto la tutela de los gobernados para que el legislador no los coloque en una situación de incertidumbre jurídica que les produzca indefensión por no saber a qué atenerse, frente a una regulación que es deficiente, por incurrir en omisiones o ambigüedades que trascienden en la esfera jurídica, en cuanto a la determinación de los contenidos normativos y sus consecuencias, de manera que puedan propiciar arbitrariedad de las autoridades públicas en su aplicación, y un consecuente estado de incertidumbre e indefensión de los particulares destinatarios de la norma.
171. Por otra parte, la supletoriedad de leyes, como bien lo alega la accionante, en términos generales, es una figura jurídica que permite integrar normas de derecho positivo, cuando una determinada legislación adolece de vacíos o lagunas, incluso deficiencias u omisiones, que es necesario colmar para su debida interpretación y aplicación en la solución de una problemática concreta, procesal o sustantiva. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido diversos requisitos para que tenga cabida la supletoriedad, a saber<sup>67</sup>:
- 1) El ordenamiento legal a suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros;
  - 2) La ley a suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;
  - 3) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
  - 4) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

<sup>67</sup> Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE**". Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065 y registro 2003161.

172. Por tanto, la aplicación supletoria de una legislación a otra es circunstancial y dependerá de que se colmen las condiciones pertinentes para ello.
173. Acorde con las bases anteriores, resulta que la supletoriedad, para cumplir su cometido de dotar de mayor coherencia al contenido de un sistema normativo u ordenamiento legal determinado y evitar una regulación deficiente, requiere, necesariamente, que los preceptos que la prevean sean lo suficientemente claros y precisos, a modo de que se generen las condiciones propicias para que el operador jurídico, al momento de determinar las disposiciones legales a las que deba acudir para fundamentar un caso, tanto en aspectos procesales como sustantivos, tenga la mayor certeza posible sobre la forma en que deberá emplearla.
174. Ahora bien, el párrafo segundo del artículo 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa establece que a falta de disposición expresa en dicha ley, se aplicarán de manera supletoria "las disposiciones administrativas" correspondientes a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre otros ordenamientos.
175. En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno se advertía que esa previsión normativa es ambigua, dada su amplitud y falta de claridad.
176. La norma ordena la aplicación supletoria de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en forma genérica, es decir, para suplir la falta de regulación o insuficiencia de todo el contenido de la ley local de archivos, de la referida ley; pero esto se establece sin advertirse cuál es la relación que guardan la disposición supletoria con la regulación de toda la ley a suplir, de ahí que como mínimo indispensable era exigible al legislador que especificara sobre qué o en cuáles aspectos, títulos, capítulos o apartados, tendría lugar la aplicación supletoria del ordenamiento señalado, pues no podría pasarse por alto que la legislación supletoria es de distinta naturaleza.
177. Lo anterior no se colma con el hecho de que el párrafo en estudio precise o aluda a "las disposiciones administrativas correspondientes en", pues lejos de lograr ese objetivo de delimitación, complica esa labor, ya que, primero, no se entiende la intención del legislador local de sólo remitirse a las disposiciones administrativas de es ordenamiento, entre otros y, segundo, es evidente la dificultad de establecer cuáles serán las disposiciones con el carácter de "administrativas" dentro de cada uno de ellos.
178. Aunado a lo anterior, se hace alusión a dos legislaciones en materia de responsabilidades administrativas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, esto es, a una que tiene aplicación a nivel nacional y a otra para el ámbito local, sin precisar ni el orden de preferencia en su aplicación ni mucho menos se hace la precisión de con qué capítulo o apartado de la ley será suplida.
179. Para finalizar, se abona a la referida falta de precisión e incertidumbre que se genera con la disposición legal impugnada, el que precise que también podría tener cabida la observancia de las demás disposiciones aplicables, lo que deja un margen de acción al operador jurídico que hace muy factible la aplicación de preceptos que no sean acordes a los principios y al sentido de la ley a suplir.
180. Lo anterior basta para que en el proyecto original propuesto al Tribunal Pleno se estimara inválido el precepto referido, con independencia de si -como lo asevera el instituto accionante- resulte o no correcto acudir de manera supletoria a diversas legislaciones, como las citadas en materia de responsabilidades administrativas, que pudieran tener aplicación directa en ese ámbito regulado por la ley de archivos local, en términos de lo dispuesto por el numeral 102 de la Ley General de Archivos; ordenamientos respecto de los que, en detrimento de la seguridad jurídica, pudiera resultar redundante o contradictorio señalar su supletoriedad. Lo relevante, se insiste, es que, por las inconsistencias señaladas en párrafos que preceden, se generan afectaciones de mayor magnitud al principio de seguridad jurídica y, ello resulta suficiente para evidenciar la invalidez del precepto cuestionado.
181. Por tanto, el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno proponía declarar la invalidez de la totalidad del segundo párrafo del artículo 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, específicamente, por cuanto a la porción normativa "Ley General de Responsabilidades Administrativas"<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Similares consideraciones sostuvo el Alto Tribunal al resolver la AI 113/2021 y su acumulada 115/2021, resuelta el 11 de abril de 2023 por unanimidad de diez votos de las señoras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortíz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Presidente Piña Hernández apartándose del párrafo 62, respecto del tema VI.2 denominado "Supletoriedad en materia estatal de archivos", consistente en declarar la invalidez del artículo 3, párrafo segundo en sus porciones normativas "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos, Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas", de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

- 182.** Sin embargo, en la sesión pública aludida votaron en contra de esa conclusión las señora Ministra y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Luis María Aguilar Morales votaron únicamente por la invalidez de las porciones normativas "la Ley General de Responsabilidades Administrativas" y "y demás disposiciones aplicables", Loretta Ortiz Ahlf por la invalidez de la porción normativa "La Ley General de Responsabilidades Administrativas"; y en el sentido de declarar fundado el concepto de invalidez las señoras Ministras y los señores Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Jorge Mario Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales separándose del párrafo 174, Alberto Pérez Dayán y Ministra Presidente Norma Lucía Piña Hernández por consideraciones diversas.
- 183.** En ese sentido, únicamente se alcanzaron cuatro votos a favor de la propuesta por lo que el Tribunal Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de este problema jurídico, en virtud de que no se obtuvieron cuando menos los ocho votos que exigen las disposiciones constitucional y legal transcritas, para que se declare la invalidez del artículo 3, párrafo segundo, en su porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas", de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, con fundamento en lo previsto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### VIII. EFECTOS.

- 184.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>69</sup>, 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.
- 185.** A modo de síntesis, se precisa lo resuelto en la presente sentencia.

**Tema 1.** Se declara infundado el argumento relativo a que el legislador local debió incluir como integrante del Consejo Estatal de Archivos a un representante del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica, como el equivalente a nivel local del integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y se reconoce la **validez** del **artículo 63** de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

**Tema 2.** Se declara infundado el concepto de invalidez en el que sostiene, que la ley local no prevé que los órganos constitucionales autónomos locales puedan emitir declaratorias de patrimonio documental en el ámbito de su competencia en coordinación con el Archivo General del Estado, tal y como se prevé en la ley genera y se reconoce la **validez** del **artículo 78** de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

**Tema 3.** Se califica de infundado el concepto de invalidez en el que la accionante aduce la inconstitucionalidad de los artículos 99, fracción III y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, porque prevén como parte de la conformación orgánica del Archivo General del Estado, contar con un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia y se reconoce la validez de los preceptos señalados de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

**Tema 4.** El proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno proponía declarar fundado el argumento en el que dice la accionante que el artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa es inconstitucional, puesto que modificó la naturaleza jurídica del Archivo General del Estado. Por esa razón se declaraba la invalidez del artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

Sin embargo, como ya se señaló previamente, no se obtuvo la votación calificada y se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de este problema jurídico, en virtud de que no se obtuvieron cuando menos los ocho votos que exigen las disposiciones constitucional y legal para que se declare la invalidez del artículo citado.

---

<sup>69</sup> **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.

**Tema 5.** Es fundado el concepto de invalidez en el que se impugnó artículo 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, en cuanto exige como requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de Director General del Archivo General del Estado no haber sido condenado por la comisión de delito doloso. Por ello se declara la **invalidez de la fracción III del artículo 102** de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

**Tema 6.** El proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno proponía declarar fundado el argumento en el que se sostiene la inconstitucionalidad del artículo 3, segundo párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, en la porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas", por resultar contrario a la seguridad jurídica al establecer la figura de la supletoriedad. Por esa razón se declaraba la invalidez del citado artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

Sin embargo, no se obtuvo la votación calificada y por ello se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de este problema jurídico, en virtud de que no se obtuvieron cuando menos los ocho votos que exigen las disposiciones constitucional y legal para que se declara la invalidez del citado precepto.

- 186.** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

#### **IX. DECISIÓN.**

- 187.** 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 y su acumulada.

**SEGUNDO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa "Ley General de Responsabilidades Administrativas", y 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 516, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de febrero de dos mil veintidós.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 63, 78, 99, fracción III, y 104 de la referida Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

**CUARTO.** Se declara la invalidez del artículo 102, fracción III, de la citada Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, como se puntualiza en el apartado VIII de esta determinación.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, 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 resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por tener por no impugnado el artículo 78 sino únicamente la omisión legislativa alegada por el INAI, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por tener por impugnados los artículos 78, 95, 99, fracción III, y 104 únicamente por omisiones legislativas, 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 expresó una 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 separándose del párrafo 128 y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en el tema 4, denominado "Naturaleza Jurídica del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa. La señora Ministra Batres Guadarrama, el señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se expresaron cuatro votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y separándose del párrafo 174, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones diversas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en el tema 6, denominado "Supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron únicamente por la invalidez de las porciones normativas "la Ley General de Responsabilidades Administrativas" y "y demás disposiciones aplicables". La señora Ministra Ortiz Ahlf votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas". La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos consistentes en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 40 y 41, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con precisiones y consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al parámetro de regularidad constitucional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos", consistente en reconocer la validez del artículo 63 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa. La señora Ministra Batres Guadarrama estuvo ausente 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 separándose de las consideraciones y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental", consistente en reconocer la validez del artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Batres Guadarrama estuvo ausente durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones relativas a que las previsiones de la Ley General de Archivos respecto del "Órgano Interno de Control" son replicadas en la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, y que ello confirma la figura de los órganos internos de control o

equivalentes, dentro de la estructura orgánica de dependencias u órganos públicos de los Poderes del Estado y de órganos constitucionales autónomos, que está vinculada a la realización de funciones de vigilancia del cumplimiento de las labores del respectivo ente público; Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Modificación de la estructura orgánica del Archivo General del Estado al establecer un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia", consistente en reconocer la validez de los artículos 99, fracción III, y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, por existencia de una omisión legislativa, votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Batres Guadarrama estuvo ausente durante esta votación.

**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 separándose de las consideraciones consistentes en que la norma reclamada es sobreinclusiva, dado que no distingue entre delitos graves o no graves ni contiene un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente, ni la relativa a que no se excluye la posibilidad de que para determinados empleos públicos, resulte posible incluir una condición como la impugnada; Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología y de las consideraciones, así como por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Requisito de no haber cometido delito doloso para ocupar el cargo de Director General del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 102, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

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, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, 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 Sinaloa.

**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, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de treinta de abril de dos mil veinticuatro previo aviso a la Presidencia.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 39/2022 y su acumulada 41/2022, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta de abril de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2022 Y SU ACUMULADA 41/2022, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA DE ABRIL DE DOS MIL VEINTICUATRO.**

El Tribunal Pleno analizó diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa. En lo que interesa, reconoció la validez de los artículos 78 (facultad de los organismos constitucionales autónomos para emitir declaratorias de patrimonio documental), así como 99, fracción III y 104, (que establecen un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia).

**Razones del voto particular:****I. Tema 2 denominado "Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental".**

Voté en contra del reconocimiento de validez del artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, porque considero que sí existe la omisión legislativa alegada por las accionantes, ya que el Congreso local no estableció una facultad para que los órganos constitucionales autónomos locales emitan declaratorias de patrimonio documental del Estado en las materias de su competencia. Lo anterior, ya que no comparto que el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos otorgue esa facultad a dichos organismos estatales, pues de su lectura no se desprende que se refiera a los organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas.

A mi juicio, sí es exigible la homologación de esta facultad en las leyes locales de archivos ya que su omisión trastoca la equivalencia funcional que deben tener los sistemas nacionales y locales de archivo.<sup>1</sup>

**II. Tema 3 denominado "Modificación de la estructura orgánica del Archivo General del Estado al establecer un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia".**

Voté en contra de este apartado, porque de los artículos impugnados (99, fracción III, y 104 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa), no queda claro que se haya pretendido atribuir al Órgano Interno de Control las facultades que, conforme a la Ley General de la materia, corresponderían al órgano de vigilancia. De esa forma, estimo que se actualiza la omisión legislativa de regular un órgano de vigilancia del Archivo General del Estado en términos equivalentes al establecido en los artículos 108 y 113 de la Ley General de Archivos, ya que el Congreso local, por lo menos, debió precisar si el órgano interno de control asumiría todas las funciones de vigilancia de dicho Archivo, como ente especializado en materia de archivos, y no sólo las que deriven del sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos.<sup>2</sup>

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del treinta de abril de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 39/2022 y su acumulada 41/2022, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2022 Y SU ACUMULADA 41/2022.**

1. En sesión de treinta de abril de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), demandando la invalidez de diversos preceptos del Decreto número 516 por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de febrero de dos mil veintidós.
2. Tratándose de los considerandos **II** (precisión de las normas reclamadas) y **VI** (parámetro de regularidad constitucional), así como de los **temas 2, 3 y 5** del considerando **VII** (estudio de fondo), coincido con el sentido de la sentencia, mas no así con algunos de los argumentos adoptados. Tales aspectos son abordados en el presente voto concurrente.

**Precisión de las normas reclamadas (II).****A. Razones de la mayoría.**

3. La mayoría determinó **tener por impugnados** los artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas", 63, 78, 95, 99, fracción III, 102, fracción III y 104, de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa.

<sup>1</sup> Ese fue el sentido de mi voto en la acción de inconstitucionalidad 93/2021.

<sup>2</sup> Al igual que voté en la acción de inconstitucionalidad 54/2021 y su acumulada 55/2021.

**B. Razones de la concurrencia.**

4. Tratándose del artículo 78 de la Ley de Archivos local, considero que, conforme a lo planteado por el INAI en su segundo concepto de invalidez, no se impugna el contenido de dicho precepto, sino la omisión de facultar a los órganos constitucionales autónomos de la entidad federativa para emitir las declaratorias de patrimonio documental en las materias de su competencia, independientemente de la facultad asignada al Poder Ejecutivo Estatal. Por lo tanto, desde mi perspectiva, **el artículo 78 no debió considerarse como una norma impugnada, sino únicamente la omisión planteada por el INAI.**

**Parámetro de regularidad constitucional (VI).****A. Razones de la mayoría.**

5. El Tribunal Pleno retomó las consideraciones adoptadas en el parámetro de regularidad de las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019, 122/2020 y 132/2019, reiteradas en las diversas 140/2019, 276/2020, 231/2020, 93/2021, 232/2020 y 219/2020.

**B. Razones de la concurrencia.**

6. Tal y como lo señalé en mi voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 141/2019 y de los múltiples precedentes posteriores en materia de archivos, voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 40 y 41 de la sentencia, esto es, de las consideraciones en las que se retoman los criterios de la tesis aislada VII/2007 de rubro "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL," así como de la tesis jurisprudencial 142/2001 de rubro "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES." En este aspecto, no concuerdo con la afirmación relativa a que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del poder revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.
7. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general<sup>1</sup> y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del poder reformador.
8. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

**Omisión de prever la facultad de los organismos autónomos locales para emitir las declaratorias de patrimonio documental (VII – tema 2).****A. Razones de la mayoría.**

9. Por un lado, se determinó reconocer la validez del artículo 78 impugnado, toda vez que las entidades federativas sí tienen competencia para determinar los documentos que conforman su patrimonio documental, siempre y cuando respeten lo previsto por la Ley General de Archivos.
10. Por otra parte, se determinó que resultaba infundada la omisión de prever tal facultad para los organismos constitucionales autónomos locales, pues a pesar de la falta de previsión expresa en la legislación impugnada, tales organismos sí pueden realizar las declaratorias de patrimonio documental conforme a lo previsto en el artículo 87 de la Ley General de Archivos.

**B. Razones de la concurrencia.**

11. Coincidí con la determinación mayoritaria en ambos aspectos, es decir, la validez del artículo 78 - obligado por la mayoría respecto a tenerlo como impugnado-, así como en declarar infundada la omisión alegada. Sin embargo, no estoy de acuerdo con las consideraciones expresadas en la sentencia para llegar a tales conclusiones.
12. Tal y como lo exprese en mis votos concurrentes de las acciones de inconstitucionalidad 231/2020, 93/2021, y 155/2020 y su acumulada 221/2020, considero que todos los documentos con valor histórico de los sujetos obligados que hayan sido transferidos a sus archivos históricos o al Archivo General de la entidad federativa, forman parte del patrimonio documental de la entidad. Esto no implica una merma en la facultad del Poder Ejecutivo Estatal de realizar otras declaraciones de patrimonio documental en colaboración con el Archivo Estatal, por ejemplo, tratándose de archivos privados o de aquellos que por su relevancia ameriten una declaración especial.

<sup>1</sup> En este sentido, tampoco coincidí con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.

13. En este sentido, al realizar una lectura sistemática tanto de la Ley General como de la legislación local, observo que los documentos de todos los sujetos obligados, incluyendo a los organismos constitucionales autónomos locales –tengan o no previsión en la Constitución Federal—, que hayan agotado sus plazos originales de conservación y que, por sus características, hayan sido transferidos a algún archivo histórico, dado su valor, constituyen parte del patrimonio documental de la entidad federativa, en términos del artículo 79 de la legislación local.<sup>2</sup>
14. Es decir, la legislación impugnada sí permite que los organismos constitucionales autónomos determinen su patrimonio documental a través de los procesos de valoración de archivos y transferencia secundaria a los archivos históricos. Por lo tanto, concordé con declarar infundada la omisión alegada, pero partiendo de una interpretación sistemática de los artículos 31, fracciones VII y X, y 32, fracción II, de la Ley General, y los diversos 39 y 79 de la legislación local.

**Modificación de la estructura orgánica del Archivo General del Estado al establecer un Órgano Interno de Control en lugar de un Órgano de Vigilancia (VII – tema 3).**

**A. Razones de la mayoría.**

15. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 99, fracción III, y 104 impugnados pues si bien la legislación impugnada prevé la existencia de un órgano interno de control como parte de la estructura orgánica del Archivo General del Estado, en vez de un órgano de vigilancia; lo cierto, es que, más allá de la denominación, no se advierte una diferencia en las facultades del órgano.

**B. Razones de la concurrencia.**

16. Voté a favor del reconocimiento de validez de ambos preceptos, separándome únicamente de los párrafos 97 a 99 de la sentencia, dado que considero que desbordan la litis planteada.
17. En tales párrafos, se asientan consideraciones relativas a que las previsiones de la Ley General de Archivos respecto de los “órganos internos de control” son replicadas en la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, y que ello confirma la figura de dicho órgano dentro de la estructura orgánica del Archivo General del Estado.
18. Sin embargo, desde mi perspectiva, el análisis de los órganos internos de control de los sujetos obligados en materia de archivos conforme a la Ley General de Archivos no está relacionado con el deber de establecer un Archivo General en las entidades federativas, con una naturaleza, funciones e integración equivalentes, especialmente, con la equivalencia que debe guardar la existencia de un órgano de vigilancia similar al previsto para el Archivo General de la Nación. Por lo tanto, no concuerdo con que dichas consideraciones fueran necesarias.

**Requisito de no haber cometido delito doloso para ocupar el cargo de Director General del Archivo General del Estado (VII – tema 5).**

**A. Razones de la mayoría.**

19. El Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de la fracción III del artículo 102 de la Ley de Archivos para el Estado de Sinaloa, que contiene como requisito para ser Director General del Archivo Estatal el consistente en “no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso”: Lo anterior, al considerar que no superaba un escrutinio ordinario al no ser una medida adecuada ni razonable.

**B. Razones de la concurrencia.**

20. Voté a favor de la declaración de invalidez, pero separándome de las consideraciones contenidas en los párrafos 160 y 164 de la sentencia. En este sentido, no comparto las afirmaciones relativas a que el problema con la norma sea que no distinga entre delitos graves o no graves, ni a que no contenga un límite temporal respecto a la sanción impuesta. Asimismo, no comparto la afirmación relativa a que en determinados casos podría incluirse una condición como la impugnada, la cual, considero, siempre será demasiado general al referir a la condena por la comisión de algún delito doloso. Por lo demás, estoy de acuerdo con las consideraciones mayoritarias en este tema.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del treinta de abril de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 39/2022 y su acumulada 41/2022, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>2</sup> Artículo 79. Todos los documentos de archivo con valor histórico y cultural son bienes muebles y formarán parte del patrimonio documental del Estado.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 129/2022, así como los Votos Concurrente y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2022

PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIA AUXILIAR: ITZEL DE PAZ OCAÑA

Colaboradora: Hilda Fernanda Jiménez Murguía

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad de la **Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo** y de algunos preceptos en específico, contenida en el Decreto 197, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.

En los términos de los conceptos de invalidez expuestos, este Tribunal Pleno debe resolver si la emisión de la Ley impugnada: **a)** respetó el procedimiento legislativo; **b)** vulneró el derecho a la consulta previa de las mujeres; **c)** invadió la competencia federal en materia procesal penal; **d)** transgredió el principio de taxatividad; **e)** invadió la competencia de la autoridad judicial federal al facultar a la Fiscalía Especializada para solicitar información a empresas telefónicas o de comunicación; o **f)** incurrió en una omisión legislativa por no contemplar el transfemicidio.

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es <b>competente</b> para conocer del presente asunto.	16-17
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo cuestiona la totalidad de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, contenida en el Decreto 197 y, de forma específica, sus artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 7, 12, 14, 15, 16, 17, fracción VI, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32.	17-18
II.	OPORTUNIDAD.	El escrito inicial es <b>oportuno</b> .	18
III.	LEGITIMACIÓN.	El escrito inicial fue presentado por <b>parte legitimada</b> .	19-20
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	Las partes <b>no hicieron valer</b> alguna causal de improcedencia y <b>no se advierten de oficio</b> .	20
VI.	ESTUDIO DE FONDO.		20-123
	A	<b>Violación a los principios generales del procedimiento legislativo.</b> Se declara <b>infundado</b> el concepto de invalidez.	22-53
	B	<b>Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres.</b> Se declara <b>infundado</b> el concepto de invalidez.	53-61

	<b>C</b>	<b>Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal.</b> Los conceptos de invalidez son <b>parcialmente fundados</b> .	62-103
	<b>D</b>	<b>Violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el feminicidio.</b> El concepto de invalidez es <b>infundado</b> .	104-109
	<b>E</b>	<b>Incompetencia de la fiscalía especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio.</b> El concepto de invalidez es <b>infundado</b> .	109-117
	<b>F</b>	<b>Falta de previsión del feminicidio contra mujeres transgénero.</b> El concepto de invalidez es <b>infundado</b> .	117-123
<b>VI.</b>	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez.</b>	Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 12, 17, 18, 19, 20, 21 y 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.	123-125
	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez de normas penales.</b>	La declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor esa norma.	
	<b>RESOLUTIVOS.</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> de los artículos 5, fracciones de la III a la VI, 7, 14, 15, 25 y del 27 al 32 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, contenida en el DECRETO NÚMERO 197, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 12, del 17 al 21 y 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 197, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.</p> <p><b>QUINTO.</b> La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus <b>efectos retroactivos</b> a la fecha de entrada en vigor de la normativa impugnada, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales.</p> <p><b>SEXTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	125-126

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2022

PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIA AUXILIAR: ITZEL DE PAZ OCAÑA

Colaboradora: Hilda Fernanda Jiménez Murguía

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 129/2022 promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, por conducto de su Presidente, en contra de la totalidad del decreto y de diversos preceptos de la **Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, contenida en el Decreto 197**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el treinta de agosto de dos mil veintidós.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Publicación de la ley impugnada.** El treinta de agosto de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el Decreto número 197, por el cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio de esa entidad federativa.
2. **Presentación de la demanda.** El siete de septiembre de dos mil veintidós, Marco Antonio Tinoco Álvarez, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó la demanda de acción de inconstitucionalidad ante la oficina local de *Correos de México*, en la que planteó la invalidez de la totalidad del Decreto por el que se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio, así como de algunos de sus preceptos en lo particular. Este escrito fue recibido el doce de septiembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. **Artículos constitucionales violados.** La Comisión Estatal accionante consideró vulnerados los artículos 1, 4, 14, 16, 21, 28, 73, fracción XXI, inciso c), 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 2, 9, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo planteó ocho conceptos de invalidez:
  - a) **Primero. Omisión de efectuar una consulta pública a las mujeres.** La ley impugnada vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que el Congreso del Estado de Michoacán no garantizó el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de las mujeres, pues no fueron escuchadas ni participaron en el proceso legislativo de forma directa e inmediata, aun cuando son las destinatarias de dicha normatividad al crear un nuevo estatus en su esfera jurídica.
  - b) Este derecho deriva de una interpretación histórico-evolutiva, auténtica y teleológica de los artículos 4.2, 8, inciso a), y 9, inciso a),<sup>1</sup>, del Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso de la

<sup>1</sup> **Artículo 4.2.** Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en:

- a) prohibir legalmente la violencia y el acoso;
- b) velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso;
- c) adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso;
- d) establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes;
- e) velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo;
- f) prever sanciones;
- g) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda, y
- h) garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.

**Artículo 8.** Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en particular:

- a) reconocer la importante función de las autoridades públicas en el caso de los trabajadores de la economía informal.

**Artículo 9.** Todo Miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género, en particular, en la medida en que sea razonable y factible:

- a) adoptar y aplicar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la violencia y el acoso.

Organización Internacional del Trabajo y del preámbulo y de los diversos 11.2, inciso c) y 14.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>2</sup>.

- c) De estos ordenamientos se desprende que los Estados parte tuvieron la convicción de que las mujeres fueran escuchadas en todo acto que pudiera afectarlas, es decir, se contempló un derecho de participación amplio, ya que se trata de un sector marginado históricamente que se erige como un grupo vulnerable, por lo que requiere de una protección reforzada a través de una política de compensación de todos los órganos del Estado.
- d) **Segundo. Incompetencia del Congreso del Estado de Michoacán para legislar en materia procesal penal.** La expedición de normas procesales penales es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país<sup>3</sup>, por lo que se considera que los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 12 y del 14 al 21 de Ley impugnada son inválidos, ya que inciden en esta materia.
- e) Estos numerales contemplan diversas actuaciones relacionadas con la investigación del delito, que transgreden la competencia exclusiva del Congreso federal, tales como: diligencias preparatorias, asesoría personal e impugnativa, vistas, actos inherentes a la investigación del delito, solicitudes de información y dictado de medidas restitutorias.
- f) El artículo 7 de la ley impugnada es inconstitucional, ya que faculta a los Ayuntamientos –entes político-administrativos— a ejercer una función de carácter penal que la Constitución Política del país no permite ejercer a ningún funcionario municipal, consistente en recibir y canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de feminicidio hacia la Fiscalía Especializada a través de las agencias del Ministerio Público.
- g) Esta disposición también vulnera los principios de seguridad y certeza jurídica de las personas ofendidas, denunciantes o querellantes, ya que les condiciona a acudir a una autoridad administrativa que carece de competencia, cuando a quien le corresponde conocer del acto delictivo es a la Fiscalía General de Michoacán.
- h) El Congreso local erróneamente dotó al Ayuntamiento de la facultad de mando respecto a las facultades de investigación de la policía municipal, cuando su conducción y dirección están supeditadas exclusivamente a lo que ordene el Ministerio Público, como lo establece el artículo 21 constitucional<sup>4</sup>.
- i) **Tercero. Incompetencia del Congreso de Michoacán en materia de criterios de oportunidad.** El artículo 12, fracción III, de la ley impugnada contempla que la Fiscalía Especializada no podrá aplicar un criterio de oportunidad en ningún momento del proceso penal por el delito de feminicidio consumado o en grado de tentativa. Esta previsión invade la

<sup>2</sup> **Artículo 11.2.** A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

**Artículo 14.2.** Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

<sup>3</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**XXI.** Para expedir:

- c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

<sup>4</sup> **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

competencia del Congreso Federal, ya que el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal vedan la posibilidad de que las entidades federativas legislen en esta materia.

- j) **Cuarto. Omisión de regular el transfeminicidio.** El Congreso local omitió incluir la figura del feminicidio cometido en contra de personas transgénero y transexuales, pues la ley impugnada únicamente contempla el feminicidio cometido contra las mujeres cisgénero, lo que vulnera los principios de igualdad y no discriminación e inobserva que este grupo pertenece a un sector de alta vulnerabilidad que requiere de protección reforzada y merece estar contemplado en la legislación.
- k) **Quinto. Vulneración al principio de taxatividad.** El artículo 29 de la ley impugnada vulnera el principio de taxatividad, porque no se establecen parámetros claros para la conformación del Observatorio, ya que omite señalar quién lo presidirá y cuáles son sus funciones; identificar a quienes lo integrarán y cuál será su duración en el cargo; precisar la forma de designación de sus integrantes y puntualizar los elementos mínimos para su creación, operación y desarrollo de actividades.
- l) Esta falta de previsión se equipara a una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio, pues se emitió una ley de manera incompleta y deficiente que impuso una obligación de hacer a sus destinatarios, sin contar con lineamientos mínimos esenciales para satisfacer esa exigencia, lo que vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica.
- m) La norma no indica la forma y los términos en que se conformará el Observatorio, es decir, si se integrará a través de una convocatoria pública, si existen órganos permanentes o será bajo designación, selección o insaculación directa por parte de la propia Comisión de los Derechos Humanos, por lo que tal amplitud genera una facultad discrecional ilimitada y un extenso margen de apreciación de quienes lo conformarán.
- n) El precepto impugnado contempla que la Comisión accionante integrará el Observatorio, sin embargo, el artículo 102, apartado B, constitucional<sup>5</sup> establece que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos carecen de atribuciones para conformar y presidir Observatorios, y sólo pueden conocer de quejas, formular recomendaciones públicas no vinculantes, informes generales y especiales.
- o) **Sexto. Incompetencia de la Fiscalía Especializada para solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación.** El artículo 17, fracción VI, de ley impugnada es inconstitucional, porque faculta a la Fiscalía Especializada para solicitar información directamente a las empresas telefónicas y de comunicación. Sin embargo, la autorización para obtener información o intervenir en las comunicaciones privadas siempre debe provenir de la autoridad jurisdiccional federal y no de una autoridad diversa.
- p) **Séptimo. Ausencia de políticas públicas en materia de prevención.** El capítulo VII de la ley impugnada (artículos 25 a 32) vulnera el artículo 28 constitucional, que establece que la obligación de formular políticas públicas recae prioritariamente en el Poder Ejecutivo federal, estatal o municipal, ya que faculta a la Fiscalía Especializada como el ente generador y ejecutor de las políticas públicas en materia de prevención y erradicación del feminicidio, sustituyendo inconstitucionalmente al titular del Poder Ejecutivo local en sus atribuciones.
- q) **Octavo. Violación al procedimiento legislativo.** El Congreso del Estado de Michoacán incurrió en diversas violaciones al procedimiento legislativo, pues no siguió los parámetros constitucionales y reglamentarios contenidos en los artículos 37 a 42 de la Constitución Política de la entidad y 234 a 277 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.
5. **Registro y turno.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 129/2022 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

<sup>5</sup> **Artículo 102. B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. [...]

6. **Admisión.** El diecinueve de octubre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, requirió a los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno (por haber refrendado el decreto impugnado), todos del Estado de Michoacán, para que rindieran los informes correspondientes. Por otra parte, respecto del Director del Periódico Oficial de esa entidad federativa, determinó que no procedía tenerlo como autoridad emisora de la norma impugnada, al tratarse de una autoridad subordinada, en términos de la jurisprudencia de rubro: **“LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS”**<sup>6</sup>.
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.** El veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, la Diputada Julieta García Zepeda, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, rindió su informe en los siguientes términos:
- a) **Primero.** Ninguno de los tratados internacionales que cita la Comisión accionante contempla la obligación de realizar una consulta previa a las mujeres en materia de prevención y erradicación del feminicidio, por lo que la ley impugnada carece de un vicio de esa naturaleza.
  - b) La falta de consulta no vulnera la intervención ni la participación de las mujeres en el proceso legislativo, ya que ellas son representadas democráticamente por las legisladoras electas por la ciudadanía michoacana. Sobre todo, tomando en cuenta que las diputadas estuvieron involucradas directamente en la emisión de la ley impugnada, al formar parte de su discusión y aprobación.
  - c) **Segundo.** Los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 7, 12 y 14 a 21 de la ley impugnada no invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, pues sólo establecen la creación de una Fiscalía Especializada —dependiente de la Fiscalía General— para investigar y erradicar el feminicidio, de manera armónica con la legislación nacional.
  - d) El artículo 7 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán no concede a los Ayuntamientos una función de carácter penal, pues sólo contempla la obligación que tiene de denunciar inmediatamente los hechos constitutivos de un delito al Ministerio Público, proporcionando todos los datos que correspondan y poniendo a su disposición a las personas detenidas, lo cual es acorde a lo establecido en el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>7</sup>.
  - e) **Tercero.** El artículo 12, fracción III, de la legislación impugnada no invade la competencia federal, ya que no define ni crea criterios de oportunidad, sino que se limita a establecer los casos en los cuales la autoridad competente, es decir, la Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Feminicidio en el Estado de Michoacán, podrá abstenerse de ejercer la acción penal por la aplicación de un criterio de oportunidad, en los términos regulados por las normas federales en la materia.
  - f) **Cuarto.** No existe la omisión legislativa de incluir en la ley impugnada el feminicidio contra mujeres transgénero, pues dicha norma debe interpretarse ampliamente y con perspectiva de género, a fin de eliminar las causas de opresión y jerarquización, la desigualdad y la injusticia por razones de género. Además, no existe desprotección hacia este grupo, pues el artículo 121 del Código Penal del Estado contempla el homicidio en razón de la identidad de género<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Agosto de 2000. Registro digital: 191294. Controversia constitucional 26/99. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>7</sup> **Artículo 222. Deber de denunciar.**

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía. [...]

<sup>8</sup> **Artículo 121. Homicidio en razón de la preferencia sexual.**

Comete el delito de homicidio en razón de la preferencia sexual quien priva de la vida a mujer u hombre por razones de su preferencia sexual o **identidad de género**, cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias: [...]

El homicidio en razón de la preferencia sexual se considerará homicidio calificado.

- g) **Quinto.** La Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán no vulnera el principio de taxatividad, porque establece claramente su objetivo, sus principios, efectos y derechos, así como el delito de femicidio, en qué consiste la conducta ilícita, las hipótesis para el medio comisivo y la finalidad de su actuar.
- h) El artículo 29 y el artículo sexto transitorio de la ley impugnada establecen claramente las acciones de organización y las funciones de las diversas autoridades que conformarán el “Observatorio” como ente de participación en la materia. Conforme a estos preceptos, las autoridades ahí contempladas supervisarán y vigilarán el actuar de la Fiscalía Especializada, monitorearán las denuncias presentadas y podrán proponer acciones y políticas de prevención dentro de la procuración e impartición de justicia, sin que la ley les otorgue facultades discrecionales ilimitadas.
- i) **Sexto.** El artículo 17, fracción VI, de la ley impugnada no es inconstitucional, porque la norma no permite la intervención de la comunicación privada, por el contrario, únicamente faculta a la Fiscalía Especializada para solicitar información a las empresas telefónicas o de comunicación, como pueden ser registros con información sobre llamadas telefónicas en determinadas fechas a ciertas personas y en un horario específico<sup>9</sup>.
- j) **Séptimo.** El capítulo VII de la ley impugnada denominado “*Políticas públicas en materia de prevención y obligaciones*” no vulnera el artículo 28 constitucional, ya que no pretende que la Fiscalía Especializada genere políticas públicas en sustitución del titular del Ejecutivo Estatal, sino que organice y ejecute la norma, de acuerdo con los criterios nacionales e internacionales en materia de violencia de género y el femicidio.
- k) **Octavo.** El procedimiento legislativo carece de vicios, ya que fue respetuoso de los artículos 36 al 42 y 44 de la Constitución local y de lo que establece la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, tal como se desprende del expediente legislativo anexo al informe del Congreso.
8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.** El primero de diciembre de dos mil veintidós, Manuel Alejandro Cortes Ramírez, Director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, en su carácter de representante del Poder Ejecutivo y del Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, presentó dos escritos en los que rindió los informes respectivos de manera prácticamente idéntica, en los siguientes términos:
- a) **Primero.** El Poder Ejecutivo local y el Secretario de Gobierno no estaban obligados a efectuar una consulta pública a las mujeres michoacanas, porque únicamente participaron en la promulgación de la norma. Además, carece de relevancia llevar a cabo una consulta de ese tipo para legislar sobre un tema que pretende proteger a las mujeres de un problema que les aqueja.
- b) **Segundo.** El Congreso local sí tiene competencia para legislar en materia de femicidio, ya que no es facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Y, suponiendo que el accionante tuviera razón, la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para reclamar la invalidez de la ley impugnada.
- c) **Tercero.** El hecho de que la ley impugnada no contemple el delito de transfemicidio no actualiza una omisión legislativa, porque en la prevención y erradicación de los femicidios deben tomarse en cuenta diversos aspectos y no únicamente el hecho de que se trate de un homicidio en agravio de personas del sexo femenino, cualquiera que sea su condición, ya sean cisgénero o transgénero, pues la norma no hace ningún tipo de clasificación.
- d) **Cuarto.** La ley impugnada no regula ni tipifica el delito de femicidio, por lo que al no estar frente a una ley penal, no existe una vulneración al principio de taxatividad, ya que la normatividad tiene por objeto prevenirlo y erradicarlo, a través de la propuesta, regulación, coordinación y distribución de facultades a distintas instancias de gobierno para que, con base en sus competencias, actúen conforme al objetivo de la ley.
- e) **Quinto.** La Fiscalía Especializada es el órgano competente para investigar y perseguir el delito de femicidio, por lo que está legalmente facultada para solicitar información a las empresas telefónicas y de telecomunicaciones, a fin de estar en posibilidad de ejercer la acción penal ante los tribunales por estos hechos ilícitos.

<sup>9</sup> Cfr. Jurisprudencia P. XXXV/2008, de rubro: “**FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN INTEGRADA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE AQUÉLLA ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR LOS REGISTROS DE LLAMADAS TELEFÓNICAS**”. Datos de localización: Pleno. Novena época. Marzo de 2008. Registro: 170086. Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas.

- f) **Sexto.** No existe la omisión de emitir políticas públicas en materia de prevención del feminicidio porque precisamente la ley impugnada tiene por objeto establecer políticas públicas en ese ámbito, dentro del capítulo VII denominado “*Políticas Públicas en Materia de Prevención y Obligaciones*”, que va de los artículos 25 a 33.
- g) **Séptimo.** El Poder Ejecutivo local y el Secretario de Gobierno no tuvieron intervención en el procedimiento legislativo, pues únicamente participaron en la promulgación de la ley impugnada, por lo que no existe la vulneración que la Comisión accionante les atribuye.
9. **Admisión de informes y requerimiento.** El trece de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora emitió un auto en el que determinó que no era admisible el informe del Congreso del Estado de Michoacán, ya que se presentó en copia simple y sin firma autógrafa. En vista de lo anterior, lo requirió para que en el plazo de tres días remitiera el informe original, apercibido que, de no hacerlo, el asunto se resolvería con las constancias y elementos que obraran en autos. Por otra parte, tuvo al Gobernador y al Secretario de Gobierno de esa entidad federativa rindiendo los informes solicitados.
10. **Pedimento.** El Fiscal General de la República no presentó pedimento en el presente asunto.
11. **Cierre de instrucción.** El dieciocho de enero de dos mil veintitrés, la Ministra instructora emitió un acuerdo en el que tuvo por formulados los alegatos por parte del Gobernador y del Secretario de Gobierno de Michoacán. Por otra parte, hizo efectivo el apercibimiento contra el Congreso de esa entidad federativa por omitir enviar el informe original solicitado e indicó que el asunto se resolvería con base en las constancias y elementos que están en el expediente. Finalmente, declaró el cierre de la instrucción para elaborar el proyecto de resolución del asunto.
12. **Incidente.** El veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, la Diputada Julieta García Zepeda, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán interpuso un incidente de nulidad de notificaciones en relación con el acuerdo de trece de diciembre de dos mil veintidós en el que se le requirió por la exhibición del informe original y contra la notificación del auto de dieciocho de enero de dos mil veintitrés en el que se informó que había fenecido el plazo para que exhibiera tal documento.
13. **Resolución.** Una vez admitido, dentro del cuaderno incidental, en interlocutoria de dieciséis de febrero de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora declaró **infundado** el incidente.
14. **Amicus curiae.** En escrito presentado el veinte de enero de dos mil veintitrés, Ignaela Tzintzún Alberto, en calidad de Presidenta de la “*Asociación Pro Defensa de los Derechos Humanos de Michoacán*” presentó un *amicus curiae* para reforzar los conceptos de invalidez de la Comisión accionante y desvirtuar la ley impugnada.
15. En síntesis, argumentó que dicha legislación omitió adoptar la normativa y los precedentes interamericanos en la materia; no estableció la obligación de remover todos los obstáculos que impidan una debida investigación de los hechos, la cual debe realizarse con perspectiva de género y por personas con perfiles idóneos; no contempló el deber de publicar las estadísticas en materia de feminicidio ni la regulación de la asistencia y reparación a las víctimas. En auto de treinta de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora tuvo por formuladas tales manifestaciones en calidad de *amicus curiae*.
16. **Solicitud de ampliación de la demanda.** El seis de junio de dos mil veintitrés, el Presidente de la Comisión accionante presentó un escrito en el que solicitó la ampliación de su escrito de demanda para formular un nuevo concepto de invalidez, en el que planteó que la ley impugnada es inválida, ya que el Congreso local omitió de manera absoluta y en ejercicio obligatorio crear un órgano independiente y autónomo de peritos para auxiliar en la investigación de los hechos vinculados con feminicidios.
17. **Desechamiento.** El veintiocho de junio de dos mil veintitrés, la Ministra instructora desechó la ampliación de la demanda por ser extemporánea, aunado a que el accionante pretendió expresar nuevos motivos por los que considera que la ley impugnada es inconstitucional, aun cuando la ampliación procede únicamente cuando se conoce un hecho nuevo con motivo de la contestación o por un hecho superviniente acontecido con posterioridad.

#### I. COMPETENCIA.

18. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país<sup>10</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

<sup>10</sup> **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.

la Federación<sup>11</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023 de este alto tribunal<sup>12</sup>, por tratarse de una acción de inconstitucionalidad en la que es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

19. De la lectura integral del escrito de demanda presentado por la Comisión accionante se advierte que sus conceptos de invalidez están dirigidos a combatir la totalidad de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, contenida en el Decreto 197, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el treinta de agosto de dos mil veintidós ya que, a su juicio, el procedimiento legislativo se encuentra viciado y no se realizó una consulta previa a las mujeres michoacanas antes de la emisión de la ley.
20. Además, de forma específica, la Comisión accionante impugna los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 7, 12, 14, 15, 16, 17, fracción VI, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

## III. OPORTUNIDAD.

21. El primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria establece que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente<sup>13</sup>.
22. En este caso, el Decreto 197 por el que se expidió la **Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo** fue publicado el martes treinta de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **miércoles treinta y uno de agosto al jueves veintinueve de septiembre de dos mil veintidós**.
23. Así, este Tribunal Pleno concluye que la demanda se presentó de manera **oportuna**, ya que la Comisión accionante depositó su escrito en la oficina de correos de su localidad el **siete de septiembre de dos mil veintidós**.

## IV. LEGITIMACIÓN.

24. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo está legitimada para impugnar la **Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo**, porque es un organismo de protección de los derechos humanos local y combate una ley expedida por la legislatura de su estado que considera violatoria de derechos humanos.
25. En el caso, el Presidente de la Comisión accionante impugnó el Decreto 197 por el que se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que consideró que su emisión: **a)** vulneró el procedimiento legislativo; **b)** transgredió el derecho a la consulta previa de las mujeres; **c)** invadió la competencia federal en materia procesal penal; **d)** vulneró el principio de taxatividad; **e)** invadió la competencia de la autoridad judicial federal al facultar a la Fiscalía especializada para solicitar información a empresas telefónicas o de comunicación, e **f)** incurrió en una omisión legislativa por no contemplar el transfemicidio.
26. Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>14</sup>, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, los artículos 18 y 27, fracción I<sup>15</sup>, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo señala que le corresponde a quien la preside la representación legal.

<sup>11</sup> **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.

<sup>12</sup> **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.

<sup>13</sup> **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. [...]

<sup>14</sup> **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.

<sup>15</sup> **Artículo 18.** El Presidente es el representante legal y autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.

**Artículo 27.** El Presidente de la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal y jurídica de la Comisión; [...]

27. En el presente caso, la demanda fue presentada por Marco Antonio Tinoco Álvarez, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno expedido por el Congreso de Michoacán de Ocampo, suscrito por el Presidente, primer, segundo y tercer secretarios de la Septuagésima Quinta Legislatura de dicho órgano legislativo.
28. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello**.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

29. Ninguna de las partes planteó alguna causa de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO.

30. La mayoría de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán son **infundados**, con excepción de aquél que se refiere a la incompetencia del Congreso local para legislar en materia procesal penal, el cual es **parcialmente fundado**.
31. En su demanda, la Comisión accionante impugna la totalidad la **Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo**, contenida en el Decreto 197, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós, ya que, a su juicio, existieron diversos vicios en el procedimiento legislativo que llevan a su invalidación, aunado a que debió realizarse una consulta previa, libre e informada a las mujeres de la entidad federativa por ser las destinatarias directas de la normatividad.
32. Adicionalmente impugna algunos artículos en lo particular, al considerar que con ellos el Congreso local invadió la competencia federal en materia procesal penal; vulneró el principio de taxatividad; invadió la competencia de la autoridad judicial federal al facultar a la Fiscalía especializada para solicitar información a empresas telefónicas o de comunicación; e incurrió en una omisión legislativa por no contemplar el transfemicidio.
33. En consecuencia, por cuestión de método, en esta ejecutoria se estudian los conceptos de invalidez en un orden distinto al propuesto. Primero los relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, porque en caso de resultar fundados y tener potencial invalidante, podrían desvirtuar la ley en su totalidad. Después, se analiza lo relativo a la consulta previa, libre e informada a las mujeres de la entidad federativa y, finalmente, los temas en los que se cuestiona de fondo la ley impugnada, conforme al siguiente cuadro temático:

Tema	Contenido
<b>A</b>	Violación a los principios generales del procedimiento legislativo.
<b>B</b>	Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres.
<b>C</b>	Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal.
<b>D</b>	Violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el Femicidio.
<b>E</b>	Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de femicidio.
<b>F</b>	Falta de previsión del femicidio contra mujeres transgénero.

#### A) Violación a los principios generales del procedimiento legislativo.

##### A.1) Doctrina jurisprudencial.

34. Este Tribunal Pleno cuenta con una amplia doctrina jurisprudencial en relación con los supuestos que actualizan una violación al procedimiento legislativo que tenga efectos invalidantes. En particular, se ha destacado que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, de representatividad y de democracia deliberativa.

35. El pleno respeto al procedimiento legislativo pretende que las normas cuenten con una legitimidad 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 a las reglas de votación, la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones, y 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.
36. En ese sentido, se ha sostenido que el estudio de la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse a partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política del país, por lo que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria<sup>16</sup>.
37. Por un lado, el **principio de economía procesal** 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 un efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.
38. Por otro lado, el **principio de equidad en la deliberación parlamentaria** 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.
39. Así, en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si 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. Para ello, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares<sup>17</sup>:
- i. 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 aquellas que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
  - ii. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
  - iii. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
40. Por otro lado, es importante mencionar que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes de los procedimientos legislativos han venido flexibilizándose a fin de privilegiar la subsistencia de estos procesos, 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, el cumplimiento de las reglas parlamentarias y el principio de la publicidad de las sesiones<sup>18</sup>.
41. Este Tribunal Pleno ha establecido que no sólo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario atender a los lineamientos relacionados con el

<sup>16</sup> Sobre el particular, es ilustrativa la tesis P. XLIX/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, registro 169493, de rubro: "**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**".

<sup>17</sup> Los cuales se advierten del contenido de la tesis P. L/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, registro 169437, de rubro: "**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL**".

<sup>18</sup> Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2021, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, fallada en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos de las Ministras y 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. En contra de los emitidos por las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

derecho a la participación deliberativa, que permiten que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates<sup>19</sup>.

42. Esto se garantiza, por ejemplo, con la entrega de los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable o que se haya dado la correcta dispensa por razón de la 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, para efecto de que las personas legisladoras puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad.
43. Al respecto, 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 las siguientes condiciones<sup>20</sup>:
  - i. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;
  - ii. La 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
  - iii. 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.
44. En ese sentido, esta Suprema Corte ha reiterado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad<sup>21</sup>; aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que, por su entidad, no afectan su validez<sup>22</sup>.
45. De ahí que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.
46. En suma, el análisis que este Tribunal Pleno debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa debe dirigirse a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, a la luz de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

#### **A.2) Régimen legal del procedimiento legislativo en el Estado de Michoacán de Ocampo.**

47. Los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución local y de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, vigentes al momento de la promulgación y publicación del decreto impugnado —**treinta de agosto de dos mil veintidós**—, son los siguientes:

<sup>19</sup> Cfr. Controversia constitucional 19/2007, resuelta el dieciséis de febrero de dos mil diez, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia.

Estas consideraciones fueron retomadas en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2023, resuelta el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Luna Ramos. Ausentes: Ministros Aguilar Morales y Cossío Díaz.

<sup>20</sup> 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, Tomo XXIX, Abril de 2009, páginas 1109 y 1110, registros 167521 y 167520, respectivamente, de rubros: **"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA 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"**.

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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

<sup>22</sup> Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia P.J. 94/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, página 438, registro 188907, de rubro: **"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA"**.

**a) Iniciativa.**

48. El artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo establece que el derecho de presentar leyes y decretos corresponde al Gobernador del Estado, a los diputados y a las diputadas del Congreso del estado, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos y a la ciudadanía michoacana<sup>23</sup>.
49. Por su parte, de acuerdo con el artículo 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso local, las iniciativas de ley o de decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, citar el fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo<sup>24</sup>. Además, deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica.
50. Finalmente, los artículos 40 constitucional y 239 de la Ley Orgánica del Congreso local establecen que en la reforma, derogación y abrogación de leyes o decretos se deben observar los mismos requisitos y formalidades establecidos para su formación<sup>25</sup>.

**b) Dictamen.**

51. Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto, ésta pasará a la o las comisiones del Congreso que correspondan<sup>26</sup>. Las comisiones deberán estudiar, analizar y dictaminar los asuntos que les sean turnados y deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción. Tratándose de iniciativas en las que la Comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno una solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo<sup>27</sup>.
52. La reunión de estudio, análisis y dictaminación de la iniciativa debe constar en un acta, la cual se remitirá junto con el dictamen correspondiente y el expediente de la conferencia. En dicha reunión, el Presidente de la comisión deberá citar al diputado o la diputada que haya presentado la iniciativa, a efecto de que exponga las consideraciones que considere convenientes, mismas que se asentarán en el acta correspondiente.
53. Los dictámenes deberán contener lo siguiente<sup>28</sup>:
- i. Los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate y una exposición clara y precisa sobre lo que se refiere;
  - ii. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y del estudio de la iniciativa, así como de los motivos que la sustentan;
  - iii. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso;

<sup>23</sup> **Artículo 36.** El derecho de iniciar leyes corresponde:

- I. Al Gobernador del Estado;
- II. A los Diputados;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia;
- IV. A los ayuntamientos; y,

V. A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

Las iniciativas presentadas por el Gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados, ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento.

En caso de que exista una crisis evidente en temas de derechos humanos, el Gobernador podrá presentar en cualquier momento, hasta dos iniciativas preferentes que correspondan a tal problemática, por cada año legislativo. Cada iniciativa con el carácter preferente, deberá ser discutida y votada por el Pleno del Congreso del Estado en un plazo máximo de treinta días naturales.

<sup>24</sup> **Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 235.** Las iniciativas de Ley o de Decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo.

Las iniciativas deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica. [...]

<sup>25</sup> **Constitución Política para el Estado de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 40.** La derogación de las leyes se hará con los mismos requisitos y formalidades que se prescriben para su formación.

**Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 239.** En reforma, derogación y abrogación de leyes o decretos, se deben observar los mismos trámites establecidos para su formación.

<sup>26</sup> **Artículo 242.** Ningún proyecto de Ley o Decreto podrá debatirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

<sup>27</sup> **Artículo 243.** Las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno, deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción.

Tratándose de iniciativas en las que la Comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo.

<sup>28</sup> Véase el artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

- iv. La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;
  - v. El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno; y,
  - vi. Las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.
54. El dictamen de la Comisión debe estar aprobado por la mayoría de los diputados que la integran<sup>29</sup>. En caso de disenso, la persona diputada deberá emitir un dictamen de minoría o, en su caso, un voto particular, el cual se presentará previo a la sesión en que se vaya a discutir el dictamen propuesto por la mayoría.
55. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de **urgencia notoria** por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y **se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria**<sup>30</sup>. Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:
- i. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;
  - ii. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,
  - iii. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.
56. Por su parte, el artículo 247 de la Ley Orgánica establece que no podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a las personas diputadas por cualquier medio, **por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y se haya publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la sesión**<sup>31</sup>.
57. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina<sup>32</sup>.
- c) Sesiones.**
58. De acuerdo con la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el Congreso sesionará en Pleno durante el año legislativo que comprende dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, del quince de septiembre al treinta y uno de diciembre y, el segundo, del primero de febrero al quince de julio. Durante esos periodos, sesionará en Pleno al menos dos veces al mes o cuando la Mesa Directiva en acuerdo con la Junta de Coordinación Política lo determine, debiendo convocar al menos con dos días de anticipación<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> **Artículo 245.** El dictamen de Comisión, debe estar aprobado por la mayoría de los diputados que la integran. Los presidentes de las comisiones tienen voto de calidad en caso de empate.

<sup>30</sup> **Constitución Política para el Estado de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 38.** En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva.

**Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 246.** Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen.

<sup>31</sup> **Artículo 247.** No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la Sesión.

<sup>32</sup> **Artículo 240.** Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina.

<sup>33</sup> **Artículo 214.** El Congreso sesionará en Pleno durante el año legislativo que comprende dos periodos ordinarios de sesiones, el primero del 15 de septiembre al 31 de diciembre; el segundo del 1 de febrero al 15 de julio, durante los cuales sesionará en Pleno al menos dos veces al mes o cuando la Mesa Directiva en acuerdo con la Junta de Coordinación Política lo determine, debiendo convocar al menos con dos días de anticipación.

El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cuando fuere convocado por el Presidente, sólo para tratar los asuntos señalados en la convocatoria.

59. Las sesiones que celebra el Congreso michoacano son ordinarias y extraordinarias. Las primeras son las que se efectúan en los días que determina la ley, mientras que las extraordinarias son aquellas que se desarrollan cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo.
60. El Presidente del Congreso **convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación**, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de ésta<sup>34</sup>. En estas sesiones, se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva.
61. La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o por cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo y deberá incluir: **i)** la fecha de su emisión; **ii)** la fecha, hora y sede programadas para la sesión; **iii)** la exposición del orden del día, y **iv)** la firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del Presidente<sup>35</sup>.
62. La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al Secretario de Servicios Parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades<sup>36</sup>.
63. Finalmente, debe destacarse que, para la integración de la orden del día de las sesiones ordinarias del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán, se considerarán exclusivamente los asuntos que han sido registrados ante la Presidencia de la Mesa Directiva<sup>37</sup>.

#### **d) Debates.**

64. Tratándose de la discusión de dictámenes de asuntos que se presenten al Pleno, deberá darse lectura al dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos; al voto particular o al dictamen de minoría, si se hubieran presentado. Una vez concluido lo anterior, el Presidente declarará: "*se somete a discusión el dictamen*"<sup>38</sup>.
65. El Presidente abrirá el debate y cederá el uso de la palabra de manera alternada a las personas oradoras. Concluida la intervención de los oradores, se someterá en votación económica si se considera que la discusión es suficiente. De aprobarse, se procederá a la votación del dictamen<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> **Artículo 217.** Las sesiones que celebra el Congreso son:

I. Ordinarias: las que se efectúen en los días que determine la Ley; y,

II. Extraordinarias: Las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo.

Las Sesiones contarán con los intérpretes necesarios en la lengua de señas mexicanas para que, en lugar visible, traduzca en tiempo real. Dicha traducción será transmitida en la página de internet y en las diferentes plataformas oficiales electrónicas del Congreso.

El Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma.

En estas sesiones se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria.

<sup>35</sup> **Artículo 226.** La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo, deberá incluir:

I. La fecha de su emisión;

II. La fecha, hora y sede programadas para la sesión;

III. La exposición del orden del día; y,

IV. La firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del Presidente.

La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al Secretario de Servicios Parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades.

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> **Artículo 227.** Para la integración del orden del día de las sesiones ordinarias de Pleno, la Conferencia, considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados para tal fin, ante la Presidencia de la Mesa Directiva. [...]

<sup>38</sup> **Artículo 248.** En los asuntos que se presenten al Pleno, se debe observar el siguiente orden en la lectura para su debate:

En el caso de discusión de dictámenes:

a) El dictamen de la Comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos;

b) El voto particular, si se hubiere presentado; y,

c) El dictamen de minoría, si se hubiere presentado.

Una vez concluido lo anterior, el Presidente declarará: "*se somete a discusión el dictamen*". [...]

<sup>39</sup> **Artículo 249.** El Presidente abre el debate con una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra, para lo cual se podrá auxiliar del Sistema Electrónico y aplicar los ajustes razonables. Dará el uso de la palabra de manera alternada, hasta por cinco minutos, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra. Los oradores podrán, en una ocasión, hacer uso del derecho de réplica y ningún Diputado podrá hacer uso de la voz, sin que el Presidente lo autorice.

Concluida la intervención de los oradores, el Presidente someterá en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procederá a la votación del Dictamen; si se desecha, se continuará con el debate, abriéndose una segunda ronda de discusión y así consecutivamente hasta que se apruebe la suficiencia.

**e) Votaciones.**

66. Las votaciones son nominales, por cédula o económicas, y el sentido puede ser a favor, en contra y abstención. Para la determinación de los resultados correspondientes sólo se computan los votos a favor y en contra; las abstenciones se declaran por separado. Cuando resulte necesario, el Presidente del Congreso podrá cambiar la modalidad de la votación económica a nominal para dar mayor certeza y claridad jurídica<sup>40</sup>.
67. Las votaciones de los dictámenes con proyecto de ley o decreto debe ser nominal<sup>41</sup>. La votación nominal consiste en la manifestación que cada diputado o diputada hace desde su curul, donde expresa su nombre completo y el sentido de su voto. Al final, se recoge la votación de la Mesa Directiva, siendo el Presidente el último en votar<sup>42</sup>.
68. La Secretaría debe consignar en el registro de votación el nombre de cada diputado o diputada y el sentido de su voto. Concluida la votación, el Secretario preguntará si falta algún o alguna diputada por votar, para recibir su voto y computarlo. Enseguida, el Presidente del Congreso dará a conocer el resultado de la votación e inmediatamente después, hará la declaratoria correspondiente.
69. Tratándose de la aprobación de los dictámenes con proyecto de ley, conforme al texto constitucional, la votación deberá hacerse por mayoría absoluta del número de diputados y diputadas presentes, o por dos terceras partes cuando así lo exija la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo<sup>43</sup>.

**f) Promulgación y publicación.**

70. Una vez aprobado un dictamen se remitirá al Gobernador la *Minuta con proyecto de Ley o de Decreto*<sup>44</sup> y, en caso de que no tenga observaciones, ordenará su publicación inmediata. La publicación de leyes y decretos deberá hacerse en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.
71. La promulgación y la orden de publicación de las leyes se harán constar mediante la firma del Gobernador del Estado y del Secretario de Gobierno. Todos los decretos, reglamentos órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> **Artículo 265.** Las votaciones son nominales, por cédula o económicas. Podrán ser recibidas de forma electrónica a juicio del Presidente del Congreso.

El sentido del voto puede ser:

- I. A favor;
- II. En contra; y,
- III. Abstención.

Para la determinación de los resultados correspondientes sólo se computan los votos a favor y en contra; las abstenciones se declaran por separado.

El Presidente del Congreso, cuando resulte necesario, podrá cambiar la modalidad de la votación económica a nominal para dar mayor certeza y claridad jurídica.

<sup>41</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 41.** Las votaciones de las leyes o decretos serán nominales; las de los acuerdos serán económicas.

<sup>42</sup> **Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 267.** La votación nominal consiste en la manifestación hecha desde su curul, donde cada Diputado deberá expresar su nombre completo y el sentido de su voto; y al final se recogerá la votación de la Mesa Directiva, siendo el Presidente el último en votar, la misma podrá realizarse por medios electrónicos siempre que garantice las características mencionadas.

La Secretaría debe consignar en el registro de votación el nombre de cada Diputado y el sentido de su voto. Concluida la votación, el Secretario preguntará si falta algún Diputado por votar, para recibir su voto y computarlo.

Enseguida dará a conocer al Presidente del Congreso el resultado de la votación. Inmediatamente después, el Presidente del Congreso hará la declaratoria correspondiente.

<sup>43</sup> **Artículo 37.** La aprobación deberá hacerse por mayoría absoluta del número de diputados presentes, o por las dos terceras partes cuando así lo exija esta Constitución;

<sup>44</sup> **Artículo 273.** Una vez aprobado un dictamen se remitirá la Minuta con proyecto de Ley o de Decreto al Gobernador para los efectos constitucionales.

La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>45</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.**

**Artículo 65.** La promulgación y la orden de publicación de las leyes se harán constar mediante la firma del Gobernador del Estado y del Secretario de Gobierno. Todos los decretos reglamentos; órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios.

**A.3) Análisis del procedimiento legislativo en el caso concreto.**

72. Con base en las constancias del expediente legislativo que el Congreso del Estado de Michoacán envió a esta Suprema Corte, se advierte que existieron **diversos vicios en el procedimiento legislativo, pero no se considera que tengan el potencial invalidante suficiente para desvirtuar la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.**
- a) **Iniciativa.**
73. Del expediente legislativo que el Congreso local envió a esta Suprema Corte se advierte que el Diputado David Alejandro Cortés Mendoza-presentó la iniciativa de ley ante el Presidente del Congreso michoacano, cuya exposición de motivos fue leída en sesión ordinaria de veintisiete de febrero de dos mil veinte de la Septuagésima Cuarta Legislatura, y posteriormente, el Presidente ordenó que la propuesta fuera remitida a las Comisiones de Justicia y Gobernación para su estudio y análisis.
74. Por lo tanto, se considera que el proceso legislativo cumplió con las formalidades relativas a la presentación de la iniciativa, pues la formuló un diputado del Congreso michoacano, la dirigió al Presidente del Congreso, citó los fundamentos constitucionales y legales que consideró aplicables, formuló la exposición de motivos e incluyó la propuesta del articulado respectivo, por lo que se acataron los artículos 36 de la Constitución local y 235 de Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
- b) **Dictamen.**
75. En el expediente legislativo consta el *acta de la reunión de trabajo* de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación de la Septuagésima Quinta Legislatura, en donde aparece que se analizó, discutió y aprobó la iniciativa en mención. Sin embargo, se advierte que esa reunión de trabajo se celebró hasta las ocho horas del **doce de julio de dos mil veintidós**, es decir, en la Legislatura siguiente a aquella en la que se presentó la iniciativa y **más de dos años después de que esto ocurrió.**
76. Tal irregularidad vulnera frontalmente lo dispuesto por el artículo 243 de Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual establece que las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción; plazo que puede ampliarse por única ocasión por igual número de días, siempre y cuando exista solicitud previa debidamente fundada.
77. Además, de la lectura de esa acta de reunión de trabajo se advierte otra inconsistencia, pues al inicio del documento se señaló que se reunieron la totalidad de los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación: Anabet Franco Carrizales, Fidel Calderón Torreblanca, Daniela de los Santos Torres, David Alejandro Cortés Mendoza, Ernesto Núñez Aguilar, Mónica Lariza Pérez Campos, Julieta García Zepeda, Gloria del Carmen Tapia Reyes, Fanny Lysette Arreola Pichardo y Ana Belinda Hurtado Marín.
78. Como primer punto del orden del día, la Diputada Anabet Franco Carrizales —Presidenta de la Comisión de Justicia— solicitó a la Secretaria Técnica que realizara el pase de lista. Una vez que se llevó a cabo este acto, señaló que estaban presentes todos los integrantes de las Comisiones Unidas, por lo que informó que existía quórum legal y procedió a iniciar la reunión.
79. Posterior al estudio, análisis y discusión, en el acta se hizo constar que los diputados y las diputadas integrantes de las Comisiones Unidas aprobaron por **decisión unánime** emitir el proyecto de dictamen con proyecto de decreto, a través del cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, en el que se consideraron las aportaciones de las autoridades legislativas presentes.
80. No obstante, en el apartado de firmas, sólo suscribieron el acta los integrantes de la Comisión de Justicia, y la diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación, por lo que existe una incongruencia respecto de las diputadas y los diputados que realmente estuvieron presentes en la reunión de trabajo, ya que al inicio del acta se señaló que estaban todos y todas, pero en el apartado de firmas sólo aparece una integrante de la Comisión de Gobernación y faltan las diputadas y los diputados Julieta García Zepeda, Gloria del Carmen Tapia Reyes, Fanny Lysette Arreola Pichardo y Ana Belinda Hurtado Marín.

81. De esta manera, aunque con los seis diputados y diputadas que firmaron el acta se cumple el *quórum* al que se refiere el artículo 65 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán<sup>46</sup>, ya que estuvo presente la mitad más uno de los integrantes de las Comisiones Unidas —seis de diez—, **lo cierto es que hay incertidumbre en torno a cuál fue la participación que tuvieron las diputadas y los diputados en esa reunión de trabajo.**
82. Por otra parte, del Diario de Debates de la Segunda Sesión Extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, en la que se aprobó la ley impugnada, se advierte que sólo se dio una lectura al dictamen y que por votación económica unánime del Pleno del Congreso se aprobó la dispensa de la segunda lectura, **pero no se motivó cuál era la causa de urgencia notoria**, tal como se advierte de la siguiente transcripción:
- [...] Gracias, diputado.
- Dada primera lectura, y toda vez que el presente dictamen con proyecto de decreto es presentado con dispensa de su segunda lectura, esta Presidencia, con fundamento en el artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; así como de los artículos 33 y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, somete a consideración del Pleno, en votación económica, si es de dispensarse el trámite de su segunda lectura. Y se instruye a la Segunda Secretaría recoger la votación e informar a esta Presidencia su resultado.
- Los que estén a favor, favor de manifestarlo...
- ¿En contra?...
- ¿Abstenciones?...
- Aprobado: Se dispensa el trámite de su segunda lectura.
83. Por lo tanto, esa dispensa vulnera lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución local<sup>47</sup>, en relación con los diversos 4, fracción XIX y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>48</sup>, **aun cuando haya sido aprobada de manera unánime**, ya que no se motivó que se tratara de un caso de urgencia notoria; aunado a que el Poder Legislativo no ofreció alguna prueba en esta acción de inconstitucionalidad en la que probara que sí se motivó esa dispensa.
84. Ahora bien, el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo establece que no podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a las personas diputadas por cualquier medio, **por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la sesión**<sup>49</sup>.
85. En la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020 en donde se analizó la validez de la Ley de Educación del Estado de Michoacán<sup>50</sup>, el Pleno determinó que el artículo 247 de la Ley Orgánica se refiere a sesiones ordinarias y que, **tratándose de extraordinarias**, debe aplicarse el artículo 217 del mismo ordenamiento y debe interpretarse en el sentido de que la repartición de los

<sup>46</sup> **Artículo 65.** Las reuniones de Comisión serán convocadas por su Presidente o la mayoría de sus integrantes, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación; serán públicas, salvo acuerdo de sus integrantes que determine que sean privadas. [...] En el caso de Comisiones Unidas, serán convocadas por el Presidente de la Comisión que encabece los trabajos Legislativos e integrarán quórum con el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes.

<sup>47</sup> **Artículo 38.** En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva.

<sup>48</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

**XIX. Urgencia notoria:** Condición constitucional para la dispensa de segunda lectura a las reformas constitucionales, leyes y decretos de necesaria resolución, sobre hechos sociales, políticos y económicos que estén sujetos a términos, que su no resolución complique el funcionamiento de algún Poder, o se trate de sucesos que por su trascendencia social, exijan y requieran una resolución inmediata.

**Artículo 246.** Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen.

<sup>49</sup> **Artículo 247.** No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, **por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la Sesión.**

Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno.

<sup>50</sup> Aprobado en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, en el aspecto destacado, por mayoría de siete votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra: Ministra y Ministros Piña Hernández (ponente), González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán. Ausente: Ministro Pardo Rebollo.

dictámenes debe hacerse por lo menos **doce horas antes a la sesión**<sup>51</sup>, para que las personas legisladoras tengan tiempo suficiente para imponerse de la información relevante en estos casos excepcionales. De lo contrario, la violación puede tener potencial invalidante.

86. En el presente caso, el Poder Legislativo local no exhibió ninguna documental de la que se advierta que repartió el dictamen con Proyecto de Decreto y que lo publicó en la Gaceta Parlamentaria por lo menos doce horas antes de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, por lo que ello permite concluir que los diputados no conocían el contenido del dictamen hasta el momento en que se realizó la primera lectura<sup>52</sup>. Esto, sin duda, constituye **otra irregularidad en el procedimiento legislativo**.

**c) Sesión.**

87. El artículo 217 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, previamente citado, establece que el Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma, y que en estas sesiones se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria.
88. En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán no anexó ninguna constancia al expediente legislativo que compruebe cuándo y para qué se convocó a la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, en la que se aprobó la ley impugnada.
89. Sin embargo, de la versión estenográfica del *Diario de Debates* de la primera sesión extraordinaria de esa fecha —la cual inició a las 13:45 y concluyó a las 16:03 horas—, se desprende que al final de la reunión, la Presidenta convocó a la segunda sesión extraordinaria para celebrarse diez minutos después, con el objetivo de desahogar los puntos del orden del día descritos para la sesión convocada para este día catorce de julio de la presente anualidad<sup>53</sup>.
90. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que en el orden del día de la primera sesión extraordinaria **no aparece el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio**, y el Congreso michoacano no exhibió en esta acción de inconstitucionalidad ninguna prueba que acredite que, de alguna manera, se comunicó con anticipación a las diputadas y a los diputados que la segunda sesión extraordinaria a la que los convocó incluiría como materia de la discusión el dictamen de la norma aquí impugnada.
91. Por el contrario, del Diario de Debates de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós —la cual inició a las 17:04 horas y concluyó a las 01:09 horas del día siguiente—, se advierte que la **Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio** no formaba parte del orden del día pero, por votación económica plenaria, se incluyó al inicio de la sesión lo que vulneró lo establecido en el artículo 217 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, respecto a que en las sesiones extraordinarias se tratarán “exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva”, ya que —conforme a lo probado en autos— **la norma impugnada nunca formó parte de la convocatoria y ni siquiera formaba parte del orden del día**.

**d) Debate.**

92. Del Diario de Debates de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, se advierte que se dio lectura al dictamen de la ley impugnada, se dispensó el trámite de la segunda lectura y la Presidenta sometió a discusión el asunto. Luego, señaló que si alguno de los presentes deseaba hacer uso de la palabra lo manifestara para integrar el listado de oradores, sin embargo, sólo intervino el Diputado David Alejandro Cortés Mendoza, quien promovió la iniciativa.
93. Después de que el Diputado Cortés Mendoza intervino, la Presidenta sometió a consideración del Pleno del Congreso local si el dictamen se encontraba suficientemente discutido y, en votación económica, se determinó que sí.
94. De esta manera, por lo que ve al debate propiamente no se advierte alguna irregularidad en el procedimiento legislativo, pues no se observa que se haya impedido que algún integrante del Pleno participara democráticamente en su discusión. Así, el Congreso cumplió con lo que disponen los artículos 248 y 249 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

<sup>51</sup> Artículo 217. Las sesiones que celebra el Congreso son: [...]

El Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma.

En estas sesiones se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria.

<sup>52</sup> Cfr. Diario de debates de la Segunda Sesión Extraordinaria de 14 de julio de 2022, fojas 58 a 66.

<sup>53</sup> Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. *Diario de debates*. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/Sesi%C3%B3n-047-I-19-07-2022.pdf>

**e) Votación.**

95. Del Diario de Debates de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, se advierte que después de que el Pleno del Congreso consideró que el dictamen había sido suficientemente discutido, la Presidenta lo sometió a votación nominal en lo general y solicitó que al votar manifestaran el sentido de su voto y el o los artículos que se reservaban. Se obtuvo el resultado de treinta y un votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, con nueve inasistencias.
96. En vista de lo anterior, la Presidenta declaró que la Septuagésima Quinta Legislatura aprobó en lo general y en lo particular el Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. En consecuencia, ordenó la elaboración del decreto respectivo.
97. Este Tribunal Pleno no advierte que en esta etapa haya existido alguna violación al procedimiento legislativo, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución local, en el sentido de que las leyes deben votarse de manera nominal.

**f) Promulgación y publicación.**

98. En el expediente legislativo consta la copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de treinta de agosto de dos mil veintidós, Tomo CLXXXI, Número 9, Décima Sección, en el que aparece el **Decreto 197 que expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo**, del que se obtiene que fue firmado por el Gobernador y refrendado por el Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, con apego al artículo 65 de la Constitución local.
99. Por lo tanto, en esta etapa tampoco se advierte que haya existido alguna violación al procedimiento legislativo.

**A.4) Conclusión.**

100. De lo antes expuesto, este Tribunal Pleno advierte que en el procedimiento legislativo de la ley impugnada existieron las siguientes **cinco irregularidades**:
- a) Las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación rindieron su dictamen más de dos años después de que se les turnó la iniciativa, cuando la ley establece un plazo de noventa días hábiles que, como máximo, puede ampliarse otros noventa días.
  - b) En el acta de reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de doce de julio de dos mil veintidós se señaló que acudieron la totalidad de los diputados y diputadas que las integran, pero sólo firmaron ese documento seis de sus diez miembros —sólo una diputada de cinco que componen la Comisión de Gobernación—.
  - c) En la sesión extraordinaria en la que se aprobó la ley impugnada, el Congreso no motivó cuál era la causa de urgencia notoria para dispensar la segunda lectura del dictamen, en violación a lo que dispone la Constitución local en relación con la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal.
  - d) El Poder Legislativo local no exhibió ninguna documental de la que se advierta que repartió el dictamen de la ley impugnada y que lo publicó en la Gaceta Parlamentaria por lo menos doce horas antes de la segunda sesión, por lo que conforme a lo probado en autos, las personas diputadas no conocían el contenido del dictamen hasta el momento mismo en el que se realizó la primer lectura y se procedió a discutirlo.
  - e) El Congreso local no acreditó que la ley impugnada formó parte de la convocatoria a la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós y, por el contrario, hay prueba de que la discusión del dictamen de esa ley ni siquiera formaba parte del orden del día al momento en el que inició la sesión, en clara vulneración a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.
101. No obstante, este Tribunal Pleno considera que **esas violaciones no trascendieron de manera fundamental a los principios de la deliberación democrática ni a la participación** de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad, especialmente al conocimiento de la información relevante sobre la que versaría la deliberación y a la votación a través de la cual se aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

102. En efecto, el hecho de que el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación se haya presentado más de dos años después de la iniciativa no impactó en la participación de los y las diputadas en la discusión y aprobación de dicho documento.
103. Además, debe recordarse que la iniciativa se presentó en febrero de dos mil veinte, es decir, antes de que la Organización Mundial de la Salud declarara como una pandemia a la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y que el Consejo de Salubridad General mexicano decretara la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor generada por esta situación extraordinaria<sup>54</sup>.
104. Ante los niveles alarmantes de propagación y gravedad, los órganos legislativos adoptaron las medidas que consideraron necesarias para salvaguardar la salud de todas las personas, entre ellas, la suspensión de las reuniones y sesiones presenciales, por lo que, ante este contexto, el hecho de que no se haya dictaminado oportunamente la iniciativa de ley se encuentra justificado por una causa de fuerza mayor, sin que se advierta que ello trastoque el principio de deliberación democrática.
105. Ahora bien, en relación con la inconsistencia del acta de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación, este Tribunal Pleno considera que esta circunstancia tampoco tiene el potencial de invalidar la ley impugnada, ya que consta que en dicha reunión estuvieron presentes seis de los diez integrantes, por lo que se cumplió con el quórum legal exigido por el artículo 65 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán<sup>55</sup>.
106. Por ello, a pesar de que inicialmente se dio cuenta de que estaban presentes todos y todas las diputadas que integran las Comisiones Unidas y que el acta de reunión únicamente fue firmada por algunos de sus integrantes, esto no puede derivar en la invalidación de la legislación, ya que dicha acta cumplió con las reglas parlamentarias que exigen que esté presente el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes.
107. Por otro lado, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán admite que válidamente se convoque a sesiones extraordinarias, con una anticipación de doce horas, lo que significa que la autoridad legislativa determinó que este tiempo era suficiente para imponerse de la información relevante en estos casos excepcionales.
108. Sobre este aspecto, este Tribunal Pleno no desconoce que el Congreso local no exhibió constancia de que el dictamen de la ley impugnada se repartió con oportunidad a los integrantes del Congreso ni que formó parte de la convocatoria a la sesión extraordinaria en la que se aprobó. Sin embargo, durante su discusión, **ningún diputado o diputada argumentó desconocer el dictamen ni presentó moción al respecto**, lo que indica que tuvieron el tiempo suficiente para ponderar el contenido del dictamen.
109. Además, aunque es cierto que se dispensó la segunda lectura del dictamen sin motivar cuál era el caso de "*urgencia notoria*", los motivos que dieron origen a la ley impugnada fueron expuestos ante el Pleno del Congreso previamente, en sesión ordinaria de veintisiete de febrero de dos mil veinte, aunado a que la propuesta de ley del dictamen sometido a consideración **fue leída íntegramente durante esa sesión**, por lo que no le era desconocida a ese cuerpo colegiado.
110. Además, durante la discusión del dictamen se dio la oportunidad de intervenir a quienes quisieron hacerlo y el dictamen se avaló en lo general y en lo particular, por unanimidad de votos, por lo cual, este Tribunal Pleno concluye que **el procedimiento legislativo de la ley impugnada goza de una fuerte presunción de constitucionalidad**. Incluso, esta acción de inconstitucionalidad no la promueve una minoría parlamentaria inconforme, sino la Comisión local de derechos humanos.
111. En tales condiciones, se concluye que aunque en el procedimiento legislativo existieron diversas violaciones, éstas carecen de potencial para invalidar la ley impugnada, ya que no trascendieron a su calidad democrática, pues no lesionaron el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad, así como tampoco desconocieron el principio de deliberación democrática, es decir, no alteraron negativamente las condiciones para que pudiera desarrollarse una genuina deliberación política.
112. De esta manera, se declara **infundado** el **octavo concepto de invalidez** en el que la Comisión accionante argumenta genéricamente que existieron violaciones al procedimiento legislativo que desvirtúan la ley impugnada en su totalidad.

<sup>54</sup> Diario Oficial de la Federación, once de agosto de dos mil veintidós. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#gsc.tab=0)

<sup>55</sup> **Artículo 65.** Las reuniones de Comisión serán convocadas por su Presidente o la mayoría de sus integrantes, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación; serán públicas, salvo acuerdo de sus integrantes que determine que sean privadas. [...] En el caso de Comisiones Unidas, serán convocadas por el Presidente de la Comisión que encabece los trabajos Legislativos e integrarán quórum con el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes.

- B) Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres.**
- 113.** En su **primer concepto de invalidez**, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán argumenta esencialmente lo siguiente:
- a)** La Ley impugnada vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídicas, ya que el Congreso del Estado de Michoacán no garantizó el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de las mujeres, ya que no fueron escuchadas ni participaron en el proceso legislativo de forma directa e inmediata, aun cuando son las destinatarias de dicha normatividad al crear un nuevo estatus en su esfera jurídica.
  - b)** Este derecho deriva de una interpretación histórico-evolutiva, auténtica y teleológica de los artículos 4.2, 8, inciso a), y 9, inciso a), del Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso de la Organización Internacional del Trabajo y del preámbulo y de los diversos 11.2, inciso c) y 14.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
  - c)** De estos ordenamientos se desprende que los Estados parte tuvieron la convicción de que las mujeres fueran escuchadas en todo acto que pudiera afectarlas, es decir, se contempló un derecho de participación amplio, ya que se trata de un sector marginado históricamente que se erige como un grupo vulnerable, por lo que requiere de una protección reforzada a través de una política de compensación de todos los órganos del Estado.
- 114.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el concepto de invalidez planteado por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán es **infundado**.
- 115.** En efecto, contrario a lo señalado por la Comisión accionante, el Congreso del Estado de Michoacán no estaba obligado a realizar una consulta pública, previa, libre e informada para conocer la opinión de las mujeres de la entidad federativa para la elaboración, aprobación y publicación de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 116.** Por un lado, la Comisión de los Derechos Humanos local planteó que el derecho de las mujeres a ser consultadas en los asuntos que involucren sus derechos e intereses se encuentra reconocido en los artículos 4.2, 8, inciso a), y 9, inciso a), del Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso, de la Organización Internacional del Trabajo, así como en los numerales 11.2, inciso c) y 14.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Estos preceptos establecen lo siguiente:

**Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso**

**Artículo 4.2.** Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en:

- a)** prohibir legalmente la violencia y el acoso;
- b)** velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso;
- c)** adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso;
- d)** establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes;
- e)** velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo;
- f)** prever sanciones;
- g)** desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda, y
- h)** garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.

**Artículo 8.** Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en particular:

a) reconocer la importante función de las autoridades públicas en el caso de los trabajadores de la economía informal. (...)

**Artículo 9.** Todo Miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género, en particular, en la medida en que sea razonable y factible:

a) adoptar y aplicar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la violencia y el acoso. (...)

**Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

**Artículo 11.2.** A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: (...)

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

**Artículo 14.2.** Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

117. Por un lado, los preceptos citados del **Convenio 190 sobre Violencia y el Acoso** de la Organización Internacional del Trabajo refieren a la obligación estatal de adoptar un enfoque inclusivo, integrado y con perspectiva de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso laborales, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.
118. Además, contemplan la obligación de los Estados y de las personas empleadoras de adoptar medidas para prevenir la violencia y el acoso laborales, lo que incluye reconocer la importante función de las autoridades públicas en relación con el trabajo informal, así como implementar una política en el lugar de trabajo relativa a estas temáticas, la cual deberá ser consultada con las personas trabajadoras y sus representantes.
119. Por otro lado, los preceptos de la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** contemplan la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas adecuadas para impedir la discriminación contra la mujer casada o embarazada y para garantizar de forma efectiva su derecho a trabajar, lo que incluye el acceso a servicios sociales que permitan la conciliación trabajo-familia, como las estancias de cuidado de niños y niñas.

120. Asimismo, prevén la obligación estatal de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en las zonas rurales, a fin de asegurar su participación igualitaria en el desarrollo rural y en sus beneficios, lo que incluye los derechos a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles, de acceder a los servicios de atención médica y planificación familiar, de obtener créditos y préstamos agrícolas, entre otros.
121. Como se advierte, **estos artículos no guardan relación alguna con el tema bajo estudio**, ya que los primeros refieren a las medidas que deben adoptarse para prevenir y eliminar la violencia y el acoso laborales, mientras que los segundos refieren a la adopción de acciones para prevenir la discriminación contra la mujer por estar casada, embarazada o vivir en una zona rural.
122. Este Tribunal Pleno no desconoce que el Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso establece expresamente que la implementación de las medidas para prevenir el acoso y la violencia laborales deberá realizarse en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. Sin embargo, se concluye que **esta obligación no tiene el alcance que la Comisión accionante pretende**, ya que este deber se circunscribe al ámbito laboral y, en su caso, a la consulta de las mujeres en su calidad de trabajadoras o empleadoras.
123. Así, como se advierte, de las normatividades señaladas por la accionante en su escrito de demanda **no se desprende la obligación del Congreso del Estado de Michoacán** de consultar a las mujeres de forma previa, libre, informada y de buena fe en el proceso legislativo que derivó en la emisión de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán, por lo que no es posible concluir que la autoridad legislativa incurrió en una omisión que contraviene los derechos de este grupo.
124. Por el contrario, el Congreso local, conformado mayoritariamente por mujeres diputadas, legisló en torno a un problema social que aqueja a este grupo de forma exclusiva, como es el feminicidio, por lo que a través de esta normatividad buscó atender sus necesidades particulares, salvaguardar sus intereses y dar visibilidad a la problemática de la violencia feminicida en la entidad federativa<sup>56</sup>; de ahí que, contrario a lo sostenido por la accionante, la autoridad legislativa no actuó en contravención de los derechos de las mujeres, sino que actuó en su beneficio y protección.
125. Además, este Tribunal Pleno tampoco advierte que el derecho de las mujeres a ser consultadas —en los términos que pretende la Comisión accionante— se encuentre reconocido expresamente ni constitucional ni convencionalmente, como sí está regulado para las personas con discapacidad y para las comunidades indígenas y afromexicanas en diferentes instrumentos normativos; derecho que ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de este alto tribunal.
126. Finalmente, aun cuando no existe una obligación constitucional ni convencional de consultar a las mujeres en los términos que pretende la accionante, este Tribunal Pleno no desconoce que una forma de escuchar su opinión sobre los asuntos públicos es a través de los denominados *Parlamentos Abiertos*, una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el Congreso, que tiene por objeto generar espacios de participación que trasciendan lo informativo y permitan generar ideas, monitorear la labor legislativa y participar en esas decisiones públicas.
127. En ese sentido, de la iniciativa de ley se advierte que, durante el dos mil diecinueve, se emprendieron diversos foros a nivel nacional, para la construcción de la *Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Femicidios*. En particular, el seis de mayo de ese año, se llevó a cabo un foro en el Congreso del Estado de Michoacán, en el que participaron cientos de mujeres de todos los partidos, de algunos colectivos, apartidistas y académicas, quienes expresaron su opinión y sumaron sus propuestas para la elaboración de la ley general<sup>57</sup>.
128. De esta forma, en la iniciativa de la ley aquí impugnada se expuso que algunos de los preceptos más relevantes fueron incluidos en la normatividad impugnada y se contemplaron aspectos que fueron planteados por las mujeres michoacanas en el Parlamento Abierto de mayo de dos mil diecinueve. Por ello, contrario a lo señalado por la accionante, las opiniones de las ciudadanas de la entidad federativa fueron escuchadas directamente a través de este mecanismo de participación política<sup>58</sup>.
129. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo **no se encontraba obligado a consultar públicamente a las mujeres**, con las características que conllevan estos ejercicios de participación democrática hacia otros grupos históricamente discriminados, ya que este derecho no se encuentra reconocido constitucional ni convencionalmente. Incluso, en este caso, se observa que su opinión sí fue escuchada a través del Parlamento Abierto de dos mil diecinueve.

<sup>56</sup> En la iniciativa de ley consta que, conforme al documento "*Información sobre violencia contra las mujeres*" del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el periodo que comprende enero-diciembre de 2019, existen 12 feminicidios contabilizados en Michoacán, siendo importante mencionar que, de esos 12 feminicidios, 8 fueron contabilizados en el municipio de Morelia, ocupando el lugar 21 en el listado de los 100 municipios con más casos de feminicidio. También, se han contabilizado más de 6,000 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer. Aunado a 52 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de abuso sexual, 123 relacionadas con incidentes de acoso u hostigamiento sexual, 58 relacionadas con incidentes de violación y más de 1,800 relacionadas con incidentes de violencia de pareja.

<sup>57</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio en el Estado de Michoacán de Ocampo; se adiciona la fracción VI Bis, al Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo y se reforma el último párrafo del Artículo 120 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, pág. 4.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pág. 5.

**C. Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal.**

- 130.** En sus conceptos de invalidez **segundo, tercero y sexto**, la Comisión accionante argumenta, esencialmente, que la ley impugnada es inconstitucional porque se regulan cuestiones en materia procesal penal que sólo le competen al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política del país, de conformidad con lo siguiente:
- a)** Los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 12 y del 14 al 21 de ley impugnada prevén aspectos de carácter procesal en materia penal, al contemplar diversas actuaciones relacionadas con la investigación del delito, tales como: diligencias preparatorias, asesoría personal e impugnativa, vistas, actos inherentes a la investigación del delito, solicitudes de información y dictado de medidas restitutorias.
  - b)** El artículo 7 de la ley impugnada es inconstitucional, ya que faculta a los Ayuntamientos —entes político-administrativos— a ejercer una función de carácter penal que la Constitución Política del país no permite ejercer a ningún funcionario municipal, consistente en recibir y canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de feminicidio hacia la Fiscalía Especializada a través de las agencias del Ministerio Público.
  - c)** El artículo 12, fracción III, de la ley impugnada establece que dentro de las etapas del proceso penal por el delito de feminicidio —investigación, procesamiento y ejecución de la sanción—, consumados o en grado de tentativa, la Fiscalía Especializada no podrá aplicar un criterio de oportunidad, lo que escapa de la esfera de competencia de la legislatura estatal, ya que ese supuesto es de índole procesal penal.
  - d)** El artículo 17, fracción VI, de la ley impugnada es inconstitucional, porque faculta a la Fiscalía Especializada para solicitar información directamente a las empresas telefónicas y de comunicación. Sin embargo, la autorización para obtener información o intervenir en las comunicaciones privadas siempre debe provenir de la autoridad jurisdiccional federal y no de una autoridad diversa.
- 131.** Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez expuesto por la Comisión accionante es **parcialmente fundado**. Para explicar la conclusión alcanzada, el estudio del presente tema se divide en los siguientes subapartados:
- C.1.** Facultad para legislar en materia procesal penal.
  - C.2.** Análisis de los artículos que no invaden la competencia del Congreso Federal.
  - C.3.** Análisis de los artículos que invaden la competencia del Congreso Federal.
- C.1. Facultad para legislar en materia procesal penal.**
- 132.** Este Tribunal Pleno ya ha analizado problemáticas similares a este caso específico cuando resolvió, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 12/2014<sup>59</sup>, 106/2014<sup>60</sup>, 107/2014<sup>61</sup>, 15/2015<sup>62</sup>, 29/2015<sup>63</sup>, 48/2016<sup>64</sup>, 296/2020<sup>65</sup> y 7/2021<sup>66</sup>, en las que determinó que el Congreso de la Unión tiene un mandato constitucional exclusivo, contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la

<sup>59</sup> Fallada en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

<sup>60</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Aguilar Morales.

<sup>61</sup> Fallada el veinte de agosto de dos mil quince, unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.

<sup>62</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto.

<sup>63</sup> Fallada el once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Aguilar Morales con salvedades.

<sup>64</sup> Resuelta en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek no asistió a esa sesión.

<sup>65</sup> Fallada en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno por mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>66</sup> Resuelta en sesión de quince de marzo de dos mil veintidós, unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y seis y setenta y cinco, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del sesenta y tres al sesenta y dos así como del sesenta y cinco, Ríos Farjat (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos concurrentes.

Constitución Política del país<sup>67</sup>, para crear una legislación procesal penal única y que, en ejercicio de esa atribución, emitió el Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable a los procesos penales locales y federales.

133. De los precedentes antes referidos, es posible advertir cuatro criterios generales que este Tribunal Pleno ha construido respecto de la facultad exclusiva referida.

**a) Primer criterio.**

134. El primer criterio consiste en que la reforma que dio origen a la disposición constitucional de referencia tuvo como propósito la **unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales**, a fin de hacer operativo el sistema de justicia penal acusatorio a nivel nacional. Dicha conclusión se sustenta en lo expuesto en el procedimiento legislativo correspondiente:

**Dictamen de la Cámara de Senadores (origen)<sup>68</sup>:**

[...] A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

[...]

En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

[...]

Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: "Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

- No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.
- Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.
- Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.
- No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

<sup>67</sup> Art. 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

[...]

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

<sup>68</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, relativa a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de veintinueve de abril de dos mil trece.

- No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.
- Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.
- Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.
- Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
- Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de “prueba” cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena.
- Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder.
- Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en éste último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.

#### **Dictamen Cámara de Diputados (revisora)<sup>69</sup>:**

b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso.

En el inciso “c”, se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

Es por ello, que el año del 2010 (sic), se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

<sup>69</sup> Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única de diecisiete de julio de dos mil trece.

Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.

[...]

Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.
- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.
- Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.
- Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.
- Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.
- Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.
- La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.
- Certeza jurídica para el gobernado.
- Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.

135. Como se observa, la reforma que dio origen a la facultad del Congreso de la Unión para legislar de manera exclusiva en materia procedimental penal corresponde al marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral<sup>70</sup>.
136. En ese sentido, el Poder Legislativo observó la experiencia de las entidades federativas que ya contaban con normas aplicables a dicho sistema y concluyó que era necesaria y deseable la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad de éste, ya que las profundas diferencias existentes al respecto impactaban en la calidad de la justicia, pues la interpretación de las figuras jurídicas correspondientes y la implementación del modelo, en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local.
137. En términos de su régimen transitorio<sup>71</sup>, la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, fecha en la que las legislaturas de las

<sup>70</sup> Acción de inconstitucionalidad 107/2014, *supra*, nota 92.

<sup>71</sup> **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

**SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

**TERCERO.** Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.

entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en materia procedimental penal<sup>72</sup>. Además, el legislador federal señaló el dieciocho de junio de dos mil dieciséis como fecha límite para emitir la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas.

138. En ejercicio de esa facultad constitucional, el Congreso de la Unión expidió el **Código Nacional de Procedimientos Penales**, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis<sup>73</sup>.

**b) Segundo criterio.**

139. El segundo criterio consiste en que para determinar el contenido de la materia procedimental penal es necesario atender al contenido de dicho Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual dispone, en su artículo 2<sup>74</sup>, que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

140. Los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y que ahí se encuentren regulados **no pueden incluirse en normas locales, ni siquiera en forma de reiteración**, pues el Código Nacional de Procedimientos Penales es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como de las locales<sup>75</sup>.

**c) Tercer criterio.**

141. El tercer criterio se refiere a que **a las entidades federativas y a la Ciudad de México les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales**<sup>76</sup> pues el mismo fue emitido por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país, en atención a que la reforma constitucional mencionada se enmarca en la implementación del sistema penal acusatorio y que el Constituyente consideró necesaria la emisión de una legislación procedimental penal única para mejorar la impartición de justicia.

**d) Cuarto criterio.**

142. Finalmente, el cuarto criterio consiste en que **los Congresos locales sí pueden legislar en esta materia respecto de cuestiones propiamente orgánicas** o para emitir **ordenamientos complementarios** que resulten necesarios para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>77</sup>. En todo caso, su validez se relaciona con que **regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho Código**.

<sup>72</sup> Tal como se señaló en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 129/2022.

<sup>73</sup> TRANSITORIOS

**ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria.**

Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

**ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia.**

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.

<sup>74</sup> **Artículo 2. Objeto del Código.**

Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

<sup>75</sup> **Artículo 1o. Ámbito de aplicación.**

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

<sup>76</sup> Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. El Tribunal Pleno concluyó que: "*todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales*", página 44.

<sup>77</sup> Así se estableció en la acción de inconstitucionalidad 296/2020, previamente citada.

**C.2. Análisis de los artículos que no invaden la competencia del Congreso Federal.**

143. Una vez delimitados los alcances de la competencia de los Congresos locales para legislar en materia procedimental penal, procede estudiar los artículos impugnados, con el objeto de determinar si el Congreso michoacano excedió sus facultades y si dichas normas regulan contenidos permitidos a las entidades federativas como los citados aspectos orgánicos o cuestiones complementarias para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal.
144. Como ha sido señalado, el objeto de la materia procedimental penal abarca todas las cuestiones relativas a la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.
145. Por otra parte, también se ha señalado que los Congresos locales sí pueden legislar en materia procedimental penal para regular cuestiones propiamente **orgánicas** o para emitir ordenamientos **complementarios** para la implementación del sistema penal acusatorio. Por ello debe analizarse si la porción normativa impugnada está en alguno de esos supuestos, para lo cual es necesario tener una noción de lo que significan los conceptos **complementario** y **orgánico**.
146. En la acción de inconstitucionalidad 296/2020 —previamente citada—, este Tribunal Pleno señaló que el significado gramatical de la palabra **complementario** es que sirve para completar o perfeccionar algo<sup>78</sup>. En este caso, se refiere a la norma complementaria que resulta necesaria para la implementación de la reforma constitucional en materia procesal penal. Sin embargo, esa legislación **no puede llegar al extremo de modificar los contenidos de la emitida por el Congreso de la Unión**, sino que únicamente puede introducir cuestiones que permitan hacer efectivo el funcionamiento de los procesos en el orden local.
147. Al respecto, este Tribunal Pleno entiende que para considerar que una norma es **complementaria** su contenido debe guardar una relación estrecha con aquello que el Congreso federal plasmó en la norma única, ya sea porque desarrolla o detalla su contenido. **Lo anterior excluye, necesariamente, la creación de supuestos adicionales a los contemplados en la legislación única.**
148. Por su parte, el segundo aspecto respecto del cual los Congresos locales sí pueden legislar en materia procedimental penal corresponde a cuando emitan normas **orgánicas**. Al respecto, la palabra **orgánico** significa que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios<sup>79</sup>. Se ha señalado que dentro de las normas ordinarias existen dos modelos: las de **organización** y las de **comportamiento**.
149. Las primeras son denominadas **orgánicas** y su objetivo primordial es la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales, lo que incluye establecer sus facultades y funciones. En cambio, las normas de **comportamiento** tienen como finalidad regular las conductas de los particulares.
150. Las primeras son el tipo de normas que pueden emitir los Congresos locales para que a nivel interno las autoridades puedan aplicar las normas del procedimiento penal; mientras que aquello relacionado con reglas procesales o los derechos de las partes **está vedado para los Congresos locales**.
151. A la luz de estas consideraciones, este Tribunal Pleno procede a analizar aquellas normas que no invaden la competencia del Congreso Federal, ya que regulan cuestiones que permiten implementar debidamente la fase de investigación del proceso penal en el orden local y organizar el régimen interior de la entidad especializada en la investigación del delito de feminicidio en el Estado de Michoacán.

<sup>78</sup> Disponible en <https://dle.rae.es/complementario>  
Complementario

1. adj. Que sirve para completar o perfeccionar algo.  
2. adj. Dicho de un número de la lotería primitiva: Que, añadido a otros cinco acertados, forma una combinación a la que corresponde el segundo premio. U. t. c. s. m.

<sup>79</sup> Disponible en <https://dle.rae.es/org%C3%A1nico>.  
Orgánica, ca

Del lat. *organicus* 'propio de un instrumento mecánico'.

1. adj. Dicho de un cuerpo: Que está con disposición o aptitud para vivir.  
2. adj. Constituido por partes que forman un conjunto coherente.  
3. adj. Que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios.  
4. adj. Med. Dicho de un síntoma o de un trastorno: Que indica una alteración patológica de los órganos que va acompañada de lesiones visibles y relativamente duraderas. Se opone a funcional.  
5. adj. Quím. Dicho de una sustancia: Que tiene como componente el carbono y que forma parte de los seres vivos.

152. Por un lado, el artículo 5, fracciones III a VI, de Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, establece lo siguiente:

**Artículo 5.** La Fiscalía General deberá contar con una Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Femicidio en el Estado, la cual tendrá las siguientes atribuciones:

- III. Informar a los familiares de la o las víctimas las acciones realizadas para localizar a la víctima. La fiscalía especializada dejará constancia por escrito, de las primeras e inmediatas diligencias y cualquier acción realizada, así como el nombre de los servidores públicos que intervinieron en éstas. Dicha constancia deberá contener, en un apartado particular, las acciones llevadas a cabo dentro de las primeras 24 horas a que se refiere la fracción I del presente artículo y las posibles líneas o hipótesis de investigación<sup>80</sup>. En todo caso, la fiscalía especializada, garantizará el sigilo, reserva y legalidad de la investigación;
  - IV. Brindar asesoría a los familiares de las víctimas respecto de las etapas de la investigación y proceso penal, de las formas en que pueden participar y coadyuvar, de los derechos que la normativa procesal penal les otorga, así como de las instancias existentes para brindarles asesoría jurídica, atención psicológica y apoyos económicos en términos de la legislación aplicable al proceso y en materia de los derechos de las víctimas, así como de aquellas asociaciones civiles que tengan por objeto el acompañamiento a las víctimas u ofendidos;
  - V. Garantizar la máxima protección de los derechos humanos a la víctima y ofendidos, incluido el deber de informarles sobre los recursos legales disponibles frente a las actuaciones u omisiones en que pudiera incurrir la fiscalía especializada y su personal, así como la ubicación, número de teléfono y portal de internet de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, del Órgano de Control Interno de la Fiscalía y de su área de asuntos internos, de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción y de los Juzgados de Control, así como las materias sobre las que puede conocer cada una de esas autoridades, respecto al asunto de que se trate.
  - VI. Dar vista al Ministerio Público correspondiente, cuando el personal a su cargo dé a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias, información, fotografías, videos o audios que obren en una carpeta de investigación en un proceso penal o sujetos a cadena de custodia, y por disposición de la ley o resolución judicial sean considerados reservados o confidenciales. Asimismo, dará vista, cuando personas físicas o jurídicas, publiquen imágenes o videos de las víctimas, en redes sociales, periódicos, noticieros o cualquier otro medio de comunicación, y sean consideradas reservadas o confidenciales.
153. De lo transcrito se advierte que la ley impugnada crea la Fiscalía Especializada para Prevenir y Erradicar el Femicidio como parte de la Fiscalía General del Estado de Michoacán. Su objetivo principal es investigar, perseguir y sancionar el femicidio en esa entidad federativa, y entre sus atribuciones está el informar a los familiares de las víctimas sobre las acciones realizadas para localizarlas.
154. Asimismo, brindar asesoría a los familiares de las víctimas sobre las etapas de la investigación y del proceso penal, de las formas en que pueden participar y coadyuvar, de los derechos que la normativa procesal penal les otorga, así como de las instancias existentes para brindarles asesoría jurídica, atención psicológica, apoyos económicos y acompañamiento.
155. Además, esa Fiscalía tiene el deber de garantizar la máxima protección de los derechos humanos a la víctima y a los ofendidos, incluido el deber de informarles sobre los recursos legales disponibles frente a las actuaciones u omisiones de dicho organismo y su personal, así como la ubicación, número de teléfono y portal de internet de diversas instituciones vinculadas con la prevención y erradicación del femicidio.
156. Finalmente, se establece la obligación de la Fiscalía Especializada de dar vista al Ministerio Público correspondiente, cuando el personal a su cargo dé a conocer a quien no tenga derecho datos reservados o confidenciales, así como cuando tenga conocimiento que personas físicas o jurídicas publican imágenes o videos de las víctimas en medios de comunicación, y sean consideradas reservadas o confidenciales.

<sup>80</sup> [...] I. Iniciar de inmediato una investigación cuando se desconozca el paradero de la posible víctima y se presume se encuentre en situación de riesgo, así como realizar las acciones necesarias a efecto de localizarla, dentro de las 24 horas siguientes a que la autoridad tenga conocimiento;

157. Por lo tanto, a criterio de este Tribunal Pleno, las fracciones III a VI del artículo impugnado **no invaden la competencia del Congreso de la Unión**, porque constituyen normas orgánicas respecto de las cuales el Congreso local sí tiene competencia para legislar, ya que atañen a la constitución de una entidad especializada con facultades de investigación y al establecimiento de sus funciones.
158. Específicamente, la normativa crea la *Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Femicidio en el Estado de Michoacán de Ocampo*, lo cual se considera congruente con lo que actualmente establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que impone a las entidades federativas que, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan normas legales y adopten las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
159. Además, este Tribunal Pleno destaca que en abril de dos mil veintidós dicha legislación general fue reformada<sup>81</sup>, a fin de contemplar la obligación de las entidades federativas de crear fiscalías especializadas para atender los delitos contra las mujeres<sup>82</sup> —entre los cuales claramente se encuentra el feminicidio—, por lo que es inconcuso que la norma impugnada no invade la competencia federal, sino que pretende materializar el mandato establecido en la ley general.
160. Por otra parte, si bien es cierto que las fracciones en estudio contemplan la atribución de la Fiscalía Especializada de brindar asesoría y acompañamiento en la investigación de los delitos de feminicidio, **ello tampoco constituye una invasión a la competencia del Congreso de la Unión**. Como se mencionó previamente, las normas orgánicas están estrechamente vinculadas con la organización de los poderes públicos en su régimen interior, **lo que incluye establecer facultades y funciones**, y son el tipo de normas que los Congresos locales pueden emitir para que, a nivel interno, las autoridades puedan aplicar las normas del procedimiento penal.
161. En el caso, al pormenorizar las facultades del órgano especializado en investigar el feminicidio en el Estado de Michoacán, el Congreso local sólo pretende organizar esa Fiscalía en su aspecto interno para que responda con *sensibilidad e integralidad* a las necesidades propias de la investigación de este tipo de delitos y de los familiares de las víctimas, con la finalidad de cumplir con el mandato establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
162. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que la norma impugnada no transgrede la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal y, en consecuencia, debe declararse su **validez**.
163. Por otro lado, el artículo 7 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo establece lo siguiente:
- Artículo 7.** Los Ayuntamientos tendrán la obligación de recibir y canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de éste, hacia la Fiscalía Especializada mediante las agencias del Ministerio Público. La policía municipal realizará las actuaciones conforme a las responsabilidades que le atribuyen el Código Nacional de Procedimientos Penales, de las que dejará constancia por escrito.
164. Según la Comisión accionante, ese artículo es inconstitucional porque faculta a los Ayuntamientos a recibir y canalizar denuncias de feminicidios o tentativa de feminicidios a la Fiscalía Especializada e indebidamente le atribuye una facultad de mando respecto a la investigación que desarrolla la policía municipal en torno a este delito, lo que transgrede lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.
165. Tal planteamiento es **infundado**, porque el artículo 7 de la ley impugnada pretende armonizar las obligaciones genéricas previstas en los artículos 132 y 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales con la nueva estructura orgánica creada —la Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Femicidio—, por lo que se trata de una disposición orgánica y complementaria que no invade los principios del proceso penal regulados en la legislación nacional<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Este párrafo fue adicionado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de abril de dos mil veintitrés.

<sup>82</sup> **Artículo 2.** La Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado Mexicano.

La Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios deberán instrumentar las medidas presupuestales y administrativas necesarias y suficientes de carácter extraordinario para hacer frente a la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres.

La Federación y las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas para atender los delitos contra las mujeres y Centros de Justicia para las Mujeres.

<sup>83</sup> **Artículo 132.** Obligaciones del Policía.

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, perspectiva de género y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;

II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación [...].

166. Por un lado, el párrafo segundo del artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla que, quien en ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia.
167. En ese sentido, la primera parte del artículo 7 de la ley impugnada no regula alguna cuestión procesal penal, pues se limita a concretar la obligación de los Ayuntamientos –como entes públicos— a recibir y a canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de feminicidio hacia la Fiscalía Especializada mediante las agencias del Ministerio Público.
168. Por ello, es evidente que la norma impugnada no incide en alguna regla procedimental penal, sino que únicamente pretende establecer expresamente una obligación que permite hacer efectivo el funcionamiento de esos procesos en el orden local en atención a la creación de la Fiscalía Especializada. Por lo tanto, se está ante una norma orgánica y complementaria que no vulnera la competencia del Congreso de la Unión.
169. Ahora bien, la segunda parte del artículo 7 de la Ley para Prevenir y Erradicar los Feminicidios del Estado de Michoacán de Ocampo tampoco transgrede la competencia exclusiva del Congreso federal, pues incluso establece expresamente que la policía municipal debe actuar conforme a las responsabilidades atribuidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para lo cual deberá dejar constancia por escrito.
170. Como se advierte, la propia norma impugnada remite a la legislación procesal penal para establecer las obligaciones y facultades de la policía municipal, sin que ello implique una invasión de competencias, ya que el precepto no reitera el contenido ni establece mayores funciones para este cuerpo policial que aquellas estrictamente previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
171. Además, contrario a lo afirmado por la accionante, la norma no le atribuye al Ayuntamiento la facultad de mando respecto a la investigación que desarrolla la policía municipal en torno al delito de feminicidio, pues tanto el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales como el diverso 21 constitucional establecen claramente que la investigación de los delitos está a cargo de la policía, quien actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público.
172. Así, se reitera, el artículo impugnado únicamente regula cuestiones que permiten implementar debidamente la fase de investigación del sistema penal acusatorio en el orden local, por lo que no se vulnera la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal ni el artículo 21 constitucional.
173. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que la norma impugnada no transgrede la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal y, en consecuencia, debe declararse su **validez**.
174. Ahora bien, el artículo 14 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo establece lo siguiente:

**Artículo 14.** Cuando la Fiscalía Especializada tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión del delito de feminicidio y los relacionados con éste, asumirá la función de la investigación con un deber reforzado de debida diligencia, conforme a las disposiciones establecidas en el Código Penal del Estado y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además toda privación de la vida de una mujer, incluidas aquellas que de manera inicial pareciera que no se causaron por motivos criminales, como suicidio y accidentes, debe investigarse como posible feminicidio.

En los municipios en los cuales se haya declarado alerta de género, y ocurra la muerte de una mujer, operará la presunción de feminicidio y las investigaciones se llevarán con perspectiva de género.

---

**Artículo 222. Deber de denunciar.**

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía. [...]

175. En una parte de su **segundo concepto de invalidez**, la Comisión accionante argumenta que ese artículo transgrede la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, ya que regula cuestiones inherentes a la investigación del delito, lo que está vedado para las legislaturas locales.
176. Este Tribunal Pleno concluye que el planteamiento de la Comisión accionante es **infundado**, pues la norma impugnada es de naturaleza **complementaria**, ya que no modifica los contenidos del Código Nacional emitido por el Congreso de la Unión, sino que únicamente pretende introducir cuestiones que permiten hacer efectivo el funcionamiento del proceso de investigación en el orden local respecto del delito de feminicidio, como lo es la precisión de que éste debe llevarse con un deber reforzado de debida diligencia.
177. En el caso concreto, el artículo impugnado establece que la Fiscalía Especializada —creada por la propia legislación local— debe asumir un **deber reforzado de debida diligencia** cuando tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión del delito de feminicidio y los relacionados con éste. Además, le impone la obligación de investigar como feminicidio toda privación de la vida de una mujer, incluidas aquellas que de manera inicial pareciera que no se causaron por motivos criminales, como suicidio y accidentes.
178. Esas disposiciones, se reitera, **son complementarias a la legislación procesal penal**, porque su objetivo es detallar el contenido del artículo 131, fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>84</sup>, el cual establece que el Ministerio Público tiene el deber de iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y recolectar los medios de prueba que sustenten sus resoluciones y las del órgano jurisdiccional, y, tratándose del delito de feminicidio, deberá aplicar los protocolos previstos para tal efecto.
179. En ese sentido, el artículo impugnado se ciñe a establecer la obligación reforzada de la Fiscalía Especializada de llevar a cabo la investigación penal seguida por el delito de feminicidio o tentativa de feminicidio con la debida diligencia conforme a los protocolos nacionales e internacionales en la materia, sin que ello implique modificar las reglas o etapas procesales previstas para la investigación penal.
180. Además, en relación con el deber de investigar toda privación de la vida de una mujer como feminicidio, este Tribunal Pleno concluye que esta obligación es acorde a diversos protocolos en materia de investigación del feminicidio en México, tales como el Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio de la Fiscalía General de la República; el Protocolo de actuación para la investigación del feminicidio de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la Guía de Estándares Constitucionales y Convencionales para la Investigación de Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género de este alto tribunal.
181. Por ello, contrario a lo sostenido por la Comisión accionante, la norma impugnada es acorde al contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales, al complementar la implementación de la fase de investigación del delito de feminicidio con lo establecido en los protocolos nacionales e internacionales en la materia, por lo que este Tribunal Pleno reconoce su **validez**.
182. Por otra parte, el artículo 15 de la legislación impugnada establece lo siguiente:
- Artículo 15.** La Fiscalía Especializada será la responsable de la dirección de la investigación. Una vez que tenga el conocimiento de los hechos del probable feminicidio, convocará, dentro de las primeras 12 horas, a una reunión de planeación de la investigación a la que asistirán todas las áreas encargadas de la misma, en la que se deberá fijar preferentemente:
- I. Los policías de investigación designados;
  - II. El mando policial responsable de la investigación;
  - III. La estrategia básica de la investigación, en la que incluirá las principales líneas lógicas de investigación, con las que eventualmente establecerá su teoría del caso;
  - IV. El control de riesgo, manejo de crisis y la ejecución de medidas de protección;
  - V. El control de manejo de información;

<sup>84</sup> **Artículo 131.** Obligaciones del Ministerio Público.

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano Jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación. Cuando se trate del delito de feminicidio se deberán aplicar los protocolos previstos para tales efectos

- VI. El lugar en el que deberá ser alojada la víctima u ofendidos y sus familiares, en caso de ser necesario;
- VII. La relación con el personal encargado de la atención y apoyo a la víctima u ofendidos; y,
- VIII. Las subsecuentes reuniones del grupo en las fases críticas y en la continuación de la investigación.

De no llevarse a cabo la anotada reunión, el Fiscal Especializado deberá establecer las directrices para iniciar la investigación, sin perjuicio de que con posterioridad pueda modificarlas cuando se reúna con los auxiliares de la investigación mencionados.

- 183. Este Tribunal Pleno concluye que tal artículo no invade las competencias del Congreso de la Unión, pues se trata de una **norma orgánica** que pretende organizar a la Fiscalía Especializada en su régimen interior, lo que incluye establecer sus facultades y funciones en la fase de investigación, por lo que claramente el Congreso local tiene competencia para legislar al respecto, a fin de que la autoridad encargada de diligenciar esta fase pueda aplicar las disposiciones nacionales del procedimiento penal a nivel interno.
- 184. Dicho artículo permite que la Fiscalía Especializada, en un delito tan complejo como lo es el feminicidio, pueda formular un **plan interno de trabajo** para que su investigación tenga éxito y pueda responder a las necesidades de las víctimas y de sus familiares. En otras palabras, se trata de un artículo que busca sistematizar y ordenar procesos internos básicos, que permiten eficientar la investigación y persecución de este delito y garantizar una respuesta más integral y sensible a las circunstancias particulares de cada caso.
- 185. Por lo tanto, lo dispuesto en el artículo impugnado, no modifica ni incide en las reglas procedimentales previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que debe reconocerse su **validez**.
- 186. Finalmente, en el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar la invalidez del artículo 16 de la Ley impugnada<sup>85</sup>. Sin embargo, en sesión celebrada el veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, la Ministra Ponente propuso reconocer la validez de dicho numeral por no contravenir lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, bajo el argumento de que dicho precepto únicamente contempla un catálogo de metas que se fija la autoridad investigadora en relación con sus propias atribuciones.
- 187. Sin embargo, existió una mayoría de siete votos por la invalidez del artículo impugnado del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, la Ministra Batres Guadarrama y el Ministro Pérez Dayán, en contra de los emitidos por el Ministro González Alcántara Carrancá, la Ministra Ríos Farjat, el Ministro Laynez Potisek y la Ministra Presidenta Piña Hernández, quienes apoyaron la validez del precepto.
- 188. En consecuencia, dado el resultado obtenido de la votación, con fundamento en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política del país, y 72, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia **se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad** respecto de la invalidez del artículo 16 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

### C.3. Análisis de los artículos que invaden la competencia del Congreso Federal.

- 189. En otra porción del segundo concepto de invalidez, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán alega que el artículo 12 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio en la entidad federativa es inconstitucional, porque invade la competencia del Congreso federal al tratarse de una norma procesal penal que pretende regular cuestiones inherentes a la fase de investigación y a la aplicación de criterios de oportunidad. Este precepto establece lo siguiente:

---

<sup>85</sup> **Artículo 16.** La Fiscalía Especializada, además de las facultades establecidas en otros ordenamientos, en el respectivo ámbito de sus competencias, deberá tener como metas durante la investigación, por lo menos las siguientes:

- I. Protección integral de la víctima y ofendidos, ante la existencia de un riesgo para ellos;
- II. Asegurar el lugar del hecho o el hallazgo, así como los instrumentos, objetos productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, y de los elementos probatorios, conforme a los lineamientos de la cadena de custodia, atendiendo a las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- III. Identificación del probable o probables responsables;
- IV. Obtención de los elementos probatorios antes, durante y posterior a la acción prevista en la fracción II del presente artículo;
- V. Detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión o tentativa del delito de feminicidio y los relacionados con éste;
- VI. En caso de que sea cometido por más de dos personas, identificar y determinar el grado de participación de cada integrante; y,
- VII. Obtener sentencias definitivas condenatorias contra los responsables del delito de feminicidio y los relacionados con éste.

**Artículo 12.** Dentro de la investigación, durante el procesamiento y en la ejecución de la sanción por el delito de feminicidio, consumados o en grado de tentativa la Fiscalía Especializada no podrá:

- I. Aplicar el uso de mecanismos de conciliación, mediación, acuerdo reparatorio u otras alternativas a la resolución del conflicto penal;
- II. Solicitar al Juez de Control o Enjuiciamiento, la suspensión condicional del proceso;
- III. La aplicación de un criterio de oportunidad o la facultad del desistimiento de la acción penal; y,
- IV. La sustitución de la pena o suspensión de la ejecución de las sanciones o la aplicación de cualquier otro beneficio previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

190. Del artículo transcrito se advierte que la ley impugnada establece **prohibiciones** a la Fiscalía Especializada **dentro de la investigación, durante el procesamiento y en la ejecución de la sanción del delito de feminicidio**, en cuanto a: aplicar mecanismos de conciliación, mediación, acuerdos reparatorios u otras alternativas a la resolución del conflicto; solicitar la suspensión condicional del proceso; utilizar criterios de oportunidad; sustituir la pena, suspender la ejecución de las sanciones o aplicar cualquier otro beneficio previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal.
191. Tal artículo, incluyendo todas sus fracciones, como acertadamente argumenta la Comisión accionante son **inconstitucionales**, ya que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional establece que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
192. En ese contexto, el artículo impugnado no pretende complementar la legislación nacional introduciendo únicamente cuestiones que permitan hacer efectivo el funcionamiento de los procesos en el orden local ni pretende organizar a la Fiscalía Especializada en su régimen interno para que pueda cumplir su propósito de prevenir y erradicar el feminicidio en Michoacán, sino que regula supuestos específicos de prohibición relacionados con los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y la ejecución de penas.
193. Tal proceder es inconstitucional porque invade la competencia del Congreso de la Unión, quien específicamente tiene facultades para legislar en la materia y lo ha hecho a través de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y en la Ley Nacional de Ejecución Penal, los cuales son los ordenamientos que establecen los supuestos y condiciones para la procedencia —o improcedencia— de este tipo de mecanismos.
194. Por otra parte, la aplicabilidad de la suspensión condicional del proceso y la procedencia de criterios de oportunidad son cuestiones estrechamente vinculadas con el proceso penal regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de manera detallada en sus artículos 192<sup>86</sup> y 256<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> **Artículo 192. Procedencia.**

La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes:

- I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años;
- II. Que no exista oposición fundada de la víctima y ofendido, y
- III. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso.

Lo señalado en la fracción III del presente artículo, no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento.

La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.

<sup>87</sup> **Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad.**

Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.

La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;
- II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares;
- III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena;
- IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo que carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero;
- V. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio;

195. Además, el artículo 144 del Código Nacional de Procedimientos Penales regula pormenorizadamente lo relativo al desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público, el momento procesal en que puede ejercerlo, los requisitos para llevarlo a cabo, así como la posibilidad de que la víctima u ofendido impugnen dicho actuar<sup>88</sup>.
196. Por lo tanto, este Tribunal Pleno declara la **invalidez** de la totalidad del artículo 12 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal.
197. Ahora bien, en otra porción del segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante cuestiona la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 17.** La Fiscalía Especializada, además de las facultades que le confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación deberá:

- I. Recabar información en lugares públicos o privados, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta atribución, se deberán respetar los derechos humanos de los ciudadanos;
- II. Recabar información de bases de datos públicos, con el objeto de identificar a las víctimas, testigos, lugares de los hechos, forma de operar, sujetos involucrados o bienes de estos;
- III. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida, para la generación de inteligencia;
- IV. Cuando advierta hechos que puedan ser constitutivos de otros delitos informarlo al Ministerio Público, si son hechos conexos, deberá aplicar las reglas competenciales y de concurso correspondientes;
- V. Diseñar un Protocolo de Actuación para el Procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad a los protocolos nacionales e internacionales aplicables en la materia;
- VI. Solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable;
- VII. Autorizar el seguimiento de personas hasta por un periodo de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que el mismo tenga una duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable;
- VIII. Autorizar la colaboración de informantes, en los términos de los lineamientos mínimos que emita el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como demás disposiciones;
- IX. Autorizar la utilización de cualquier medio, instrumento o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que ésta no contravenga los derechos humanos y no violente el orden jurídico; y,
- X. Toda aquella que determinen las leyes aplicables.

Por informante se entenderá toda persona que, de forma directa o indirecta, tiene conocimiento de la comisión del delito de feminicidio y los relacionados con éste, y por su situación o actividad que realiza, provee dicha información a la Fiscalía Especializada o instancias judiciales.

VI. Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.

VII. (derogada, Diario Oficial de la Federación. Diecisiete de junio de dos mil dieciséis)

VIII. No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público. Para el caso de delitos fiscales y financieros, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, únicamente podrá ser aplicado el supuesto de la fracción V, en el caso de que el imputado aporte información fidedigna que coadyuve para la investigación y persecución del beneficiario final del mismo delito, tomando en consideración que será este último quien estará obligado a reparar el daño.

El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código así como en los criterios generales que al efecto emita el Procurador o equivalente.

La aplicación de los criterios de oportunidad podrán ordenarse en cualquier momento y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio.

La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el Procurador o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable.

<sup>88</sup> **Artículo 144. Desistimiento de la acción penal.**

El Ministerio Público podrá solicitar el desistimiento de la acción penal en cualquier etapa del procedimiento, hasta antes de dictada la resolución de segunda instancia.

La solicitud de desistimiento debe contar con la autorización del Titular de la Procuraduría o del funcionario que en él delegue esa facultad.

El Ministerio Público expondrá brevemente en audiencia ante el Juez de control, Tribunal de enjuiciamiento o Tribunal de alzada, los motivos del desistimiento de la acción penal. La autoridad judicial resolverá de manera inmediata y decretará el sobreseimiento.

En caso de desistimiento de la acción penal, la víctima u ofendido podrán impugnar la resolución emitida por el Juez de control, Tribunal de enjuiciamiento o Tribunal de alzada.

198. El artículo transcrito otorga facultades a la Fiscalía Especializada que van más allá de su organización interna y trascienden al proceso penal, pues establecen lineamientos que exceden lo protocolario o la sistematización de los procesos internos y que, en su mayoría, repiten el contenido o tratan de ampliar supuestos que ya están contemplados en la legislación única.
199. En efecto, el artículo 17 de la ley impugnada le confiere la facultad de recabar información relacionada con el hecho delictivo; implementar técnicas de análisis e investigación; diseñar un protocolo de actuación para el procesamiento del lugar de los hechos; autorizar el seguimiento de personas; coordinarse con otros ministerios públicos, y permitir la utilización de cualquier medio para obtener pruebas, siempre que no vulnere derechos humanos o el orden público.
200. Estas facultades se relacionan estrechamente con cuestiones que ya están previstas a lo largo del Código Nacional de Procedimientos Penales, especialmente en el Libro Segundo "*Del Procedimiento*", en su Título III "*Etapa de Investigación*" —que va de los artículos 212 a 258, así como en el artículo 131 que establece las siguientes obligaciones a cargo del Ministerio Público:

**Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público**

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados;
- II. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios digitales, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos que puedan constituir algún delito;
- III. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma;
- IV. Ordenar o supervisar, según sea el caso, la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia del mismo, así como cerciorarse de que se han seguido las reglas y protocolos para su preservación y procesamiento;
- V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación. Cuando se trate del delito de feminicidio se deberán aplicar los protocolos previstos para tales efectos;
- VI. Ejercer funciones de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes, cuando ejerza la facultad de atracción y en los demás casos que las leyes lo establezcan;
- VII. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;
- VIII. Instruir a las Policías sobre la legalidad, pertinencia, suficiencia y contundencia de los indicios recolectados o por recolectar, así como las demás actividades y diligencias que deben ser llevadas a cabo dentro de la investigación;
- IX. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba;
- X. Solicitar al Órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma;
- XI. Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece este Código;
- XII. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos;
- XIII. Determinar el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal, así como ejercer la facultad de no investigar en los casos autorizados por este Código;

- XIV. Decidir la aplicación de criterios de oportunidad en los casos previstos en este Código;
  - XV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente;
  - XVI. Ejercer la acción penal cuando proceda;
  - XVII. Poner a disposición del Órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos en el presente Código;
  - XVIII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables;
  - XIX. Solicitar las medidas cautelares aplicables al imputado en el proceso, en atención a las disposiciones conducentes y promover su cumplimiento;
  - XX. Comunicar al Órgano jurisdiccional y al imputado los hechos, así como los datos de prueba que los sustentan y la fundamentación jurídica, atendiendo al objetivo o finalidad de cada etapa del procedimiento;
  - XXI. Solicitar a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan;
  - XXII. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, sin perjuicio de que éstos lo pudieran solicitar directamente;
  - XXIII. Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, perspectiva de género y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución;
  - XXIII Bis. Tratándose de delitos por razón de género, se deberá investigar con perspectiva de género, y
  - XXIV. Las demás que señale este Código y otras disposiciones aplicables.
201. Por lo tanto, se concluye que el artículo 17 debe invalidarse, ya que, como se mencionó previamente, **a las entidades federativas** y a la Ciudad de México **les está proscrito adicionar y siquiera repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales**<sup>89</sup>, pues éste fue emitido por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país.
202. Por otro lado, la Comisión accionante impugnó de forma particular la fracción VI del artículo 17 de la ley impugnada, bajo el argumento de que indebidamente se le había otorgado a la Fiscalía Especializada la facultad de solicitar directamente información a las compañías telefónicas y de comunicación para robustecer la investigación seguida por el delito de feminicidio, cuando esta autorización debe provenir de la autoridad judicial y no de una diversa.
203. Este planteamiento es **fundado**, ya que este precepto contempla una atribución que ya se encuentra prevista en el artículo 291 del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>90</sup>, el cual establece la facultad de la autoridad ministerial de intervenir comunicaciones privadas —previa autorización judicial— para extraer información contenida en cualquier dispositivo electrónico relacionada con el hecho delictivo.

<sup>89</sup> Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. El Tribunal Pleno concluyó que: "*todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales*", página 44.

<sup>90</sup> **Artículo 291.** Intervención de las comunicaciones privadas.

[...] También se requerirá autorización judicial en los casos de extracción de información, la cual consiste en la obtención de comunicaciones privadas, datos de identificación de las comunicaciones; así como la información, documentos, archivos de texto, audio, imagen o video contenidos en cualquier dispositivo, accesorio, aparato electrónico, equipo informático, aparato de almacenamiento y todo aquello que pueda contener información, incluyendo la almacenada en las plataformas o centros de datos remotos vinculados con éstos.

Si la resolución se registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutivos de la autorización deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

Los servidores públicos autorizados para la ejecución de la medida serán responsables de que se realice en los términos de la resolución judicial.

204. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que el sexto y una porción del segundo concepto de invalidez son **fundados**, por lo que el artículo 17 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio en Michoacán **debe invalidarse**, ya que, al reiterar y ampliar el contenido previsto en la legislación única invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.
205. Finalmente, en otra porción del segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante impugnó la constitucionalidad de los artículos 18, 19, 20 y 21 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio en Michoacán, ya que, a su juicio, regulan cuestiones inherentes al proceso penal, lo que incurre en una clara invasión de la competencia federal. Estos preceptos establecen lo siguiente:

**Artículo 18.** Las reparaciones por el delito de feminicidio, consumado o en grado de tentativa, deben tener un nexo causal con los hechos del caso, la responsabilidad declarada, los daños acreditados, y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Éstas comprenderán, por lo menos:

- I. La restitución de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral;
- II. Los costos de tratamiento médico, así como la terapia o tratamiento psiquiátrico o psicológico, hasta la rehabilitación total de la víctima;
- III. Cuando con motivo del delito, haya pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales, se deberá reparar el daño para que la víctima y/o familiares puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;
- IV. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente al tiempo del dictado de la sentencia;
- V. Los gastos de asistencia y representación jurídica y/o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;
- VI. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima y víctimas indirectas; y,
- VII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad cuando en el delito participe un servidor público, por parte del ente público al que éste pertenece o pertenecía.

La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas, y se cubrirá con los bienes del responsable.

La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

**Artículo 19.** Tienen derecho a la reparación del daño:

- I. Los ofendidos;
- II. Dependientes económicos; y,
- III. Herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

**Artículo 20.** La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil, lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos en la materia.

**Artículo 21.** La reparación del daño por el delito de feminicidio, tendrá el carácter de pena pública, la cual, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna, para que sea fijada por el juzgador, habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.

206. En primer lugar, los artículos transcritos no son **complementarios** ni **orgánicos**, ya que no desarrollan o detallan el contenido del Código Nacional en materia de reparación del daño sin pretender incidir en las reglas del proceso penal, ni tampoco pretenden organizar a las autoridades locales para la implementación de dicho proceso.

207. Lejos de ello, los preceptos impugnados pretenden adicionar supuestos para la reparación del daño prevista por el delito de feminicidio, lo cual está directamente relacionado con el dictado de la sentencia condenatoria —cuestión inherente al proceso penal—.
208. Los artículos 406, 408 y 409 del Código Nacional de Procedimientos Penales regulan el tema de reparación del daño y lo asumen como parte inherente a la *sentencia condenatoria*. Incluso, la legislación única obliga al tribunal de enjuiciamiento a imponerla cuando corresponda, aun cuando las pruebas producidas no permitan establecer con certeza el monto de los daños y perjuicios o de la indemnización, para lo cual podrá reservar la liquidación para la ejecución de sentencia<sup>91</sup>.
209. Además, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece el momento procesal en que debe dictarse la reparación del daño, la forma en que deben desahogarse los medios de prueba para que el tribunal de enjuiciamiento esté en posibilidad de determinar las medidas correspondientes y el monto de los daños y perjuicios o de la indemnización, así como la manera en que el daño deberá ser reparado.
210. De esta manera, este Tribunal Pleno advierte que los artículos impugnados pretenden regular un aspecto procesal que se encuentra comprendido en la etapa de sanción, en particular, en el dictado de la sentencia condenatoria, por lo que su contenido claramente incide en la competencia exclusiva del Congreso de la Unión y, en consecuencia, debe declararse su **invalidez**.
211. Finalmente, es importante destacar que la invalidez de estos artículos no vulnera el derecho humano a una reparación integral ni deja en estado de indefensión a los familiares de las víctimas de feminicidio, pues pueden reclamarla en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Michoacán de Ocampo, a fin de que se dicten las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.
- D. Violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el Feminicidio.**
212. Ahora bien, en su quinto concepto de invalidez, la Comisión accionante planteó que el artículo 29 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo era inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ya que conforma un Observatorio sin establecer parámetros claros respecto de quién lo presidirá y cuáles son sus funciones; quiénes lo integrarán y cuál será su duración en el cargo; así como la forma de designación de sus integrantes y los elementos mínimos para su creación, operación y desarrollo de actividades.
213. La accionante sostiene que esta falta de previsión provoca que se trate de una ley de manera incompleta y deficiente que impuso una obligación de hacer a sus destinatarios, sin contar con lineamientos mínimos esenciales para satisfacer esa exigencia, lo que vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como lo dispuesto en el amparo en revisión 1023/2019<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> **Artículo 406. Sentencia condenatoria.**

La sentencia condenatoria fijará las penas, o en su caso la medida de seguridad, y se pronunciará sobre la suspensión de las mismas y la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la privación o restricción de libertad previstas en la ley.

[...]

El Tribunal de enjuiciamiento condenará a la reparación del daño.

Cuando la prueba producida no permita establecer con certeza el monto de los daños y perjuicios, o de las indemnizaciones correspondientes, el Tribunal de enjuiciamiento podrá condenar genéricamente a reparar los daños y los perjuicios y ordenar que se liquiden en ejecución de sentencia por vía incidental, siempre que éstos se hayan demostrado, así como su deber de repararlos. [...]

**Artículo 408. Medios de prueba en la individualización de sanciones y reparación del daño.**

El desahogo de los medios de prueba para la individualización de sanciones y reparación del daño procederá después de haber resuelto sobre la responsabilidad del sentenciado.

El debate comenzará con el desahogo de los medios de prueba que se hubieren admitido en la etapa intermedia. En el desahogo de los medios de prueba serán aplicables las normas relativas al juicio oral.

**Artículo 409. Audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño.**

Después de la apertura de la audiencia de individualización de los intervinientes, el Tribunal de enjuiciamiento señalará la materia de la audiencia, y dará la palabra a las partes para que expongan, en su caso, sus alegatos de apertura. Acto seguido, les solicitará a las partes que determinen el orden en que desahoguen los medios de prueba y declarará abierto el debate. Éste iniciará con el desahogo de los medios de prueba y continuará con los alegatos de clausura de las partes.

Cerrado el debate, el Tribunal de enjuiciamiento deliberará brevemente y procederá a manifestarse con respecto a la sanción a imponer al sentenciado y sobre la reparación del daño causado a la víctima u ofendido. Asimismo, fijará las penas y se pronunciará sobre la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la pena de prisión o sobre su suspensión, e indicará en qué forma deberá, en su caso, repararse el daño. Dentro de los cinco días siguientes a esta audiencia, el Tribunal redactará la sentencia.

La ausencia de la víctima que haya sido debidamente notificada no será impedimento para la celebración de la audiencia.

<sup>92</sup> Aprobado en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

214. Además, sostuvo que el precepto impugnado indebidamente contempla que la Comisión accionante integrará el Observatorio, sin embargo, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, constitucional<sup>93</sup>, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos carecen de atribuciones para conformar y presidir Observatorios, y sólo pueden conocer de quejas, formular recomendaciones públicas no vinculantes, informes generales y especiales.
215. Este Tribunal Pleno concluye que este planteamiento es **infundado**, por lo que debe declararse la **validez** del artículo 29 impugnado, el cual establece lo siguiente:
- Artículo 29.** La Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Organizaciones de la Sociedad Civil y Colectivos Feministas conformarán un Observatorio como ente de participación, el cual podrá:
- I. Supervisar y vigilar el actuar de la Fiscalía Especializada de las denuncias que se hayan presentado;
  - II. Monitorear los casos de denuncias presentadas, cuando los ofendidos requieran de mayor apoyo en lo referente a orientación jurídica o psicológica; y,
  - III. Proponer acciones y políticas de prevención, así como la procuración e impartición de justicia, que ayuden en la labor constante de la erradicación del feminicidio.
216. Por su parte, el **artículo sexto transitorio** de la legislación impugnada establece que el *Observatorio para la Erradicación y Atención del Feminicidio* se instalará a los sesenta días de la publicación del Decreto 197 —publicado el treinta de agosto de dos mil veintidós— y, hasta en tanto no entre en funciones la Fiscalía Especializada, su objeto se acotará a las autoridades encargadas de la investigación del feminicidio<sup>94</sup>.
217. Para explicar esta conclusión, debe recordarse que el principio de taxatividad constituye un importante límite al legislador penal en un *Estado democrático de derecho*, en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho<sup>95</sup>.
218. Este principio se traduce en un auténtico deber constitucional de la autoridad legislativa, según el cual está obligada a formular en términos precisos los supuestos de hecho contemplados en las normas sancionadoras, las cuales deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.
219. No obstante, **el artículo 29 de la ley impugnada no es una norma sancionadora**, sino un precepto que crea un órgano que realiza actividades de participación institucional y ciudadana enfocadas a supervisar y vigilar el correcto actuar de la Fiscalía Especializada, a monitorear los casos de denuncias para apoyar a las víctimas y a proponer acciones y políticas de prevención que contribuyan a erradicar el feminicidio en la entidad federativa.
220. En otras palabras, el Observatorio no es un órgano que pretenda **sancionar la conducta de las personas del Estado de Michoacán en el orden penal ni en el orden administrativo**, por lo cual su constitucionalidad no puede juzgarse a la luz del principio de taxatividad ni, con base en él, calificarse como una “ley en blanco” o equiparar la “falta de previsión” como una omisión legislativa.

<sup>93</sup> **Artículo 102. B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. [...]

<sup>94</sup> **Sexto.** El Observatorio para la Erradicación y Atención del Feminicidio, se instalará a los sesenta días de la publicación del presente Decreto y hasta en tanto no entre en funciones la Fiscalía Especializada, su objeto se acotará a las autoridades encargadas de la investigación del feminicidio.

<sup>95</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 95/2014, resuelta el siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán (ponente) y Aguilar Morales.

221. Por otra parte, lo resuelto en el **amparo en revisión 1023/2019** no favorece a la accionante, porque en ese asunto se analizó la regularidad constitucional del artículo 610, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>96</sup>, que establece la facultad de la autoridad judicial de emitir medidas cautelares, las cuales sí pueden ocasionar molestias en las personas; a diferencia del Observatorio, que es un ente netamente institucional y ciudadano que no tiene un impacto de esa naturaleza en las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.
222. Además, el hecho de que la ley impugnada únicamente establezca que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil y colectivos feministas conformarán un Observatorio como ente de participación y no desarrolle pormenorizadamente las funciones de cada uno de los entes que lo integran, la forma de designación de sus integrantes o quien lo presidirá, **no genera incertidumbre jurídica para las personas destinatarias de la norma**, ya que esta pormenorización corresponde a la reglamentación que se haga de este el artículo y no a la legislación sustantiva bajo análisis.
223. En efecto, debe recordarse que las normas reglamentarias son aquellas que desarrollan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución, de los códigos o de las leyes ordinarias, sean federales o locales, con el fin de enlazar conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación<sup>97</sup>.
224. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que es **infundado** el planteamiento de la Comisión accionante, ya que no existe la omisión legislativa alegada, pues todos los aspectos relativos a su funcionamiento, integración, operación y desarrollo de sus actividades deberán ser fijados en las normas reglamentarias que para dicho efecto se emitan. Esta normativa será la que, en todo caso, le dé eficacia e instrumentalidad al artículo impugnado.
225. Finalmente, también es **infundado** el argumento planteado por la accionante respecto a su falta de competencia para conformar el Observatorio, ya que, de acuerdo con la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, una de sus facultades es proponer políticas públicas en materia de derechos humanos y coordinarse con el sector público y la sociedad civil<sup>98</sup>, por lo que su participación como parte de las labores del Observatorio claramente encuadra dentro de esta atribución.
226. Por estas razones, este Tribunal Pleno determina que el quinto concepto de invalidez es **infundado** y, en consecuencia, debe declararse la **validez** del artículo 29 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.
- E) Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio.**
227. En su séptimo concepto de invalidez, la Comisión accionante plantea que el capítulo séptimo "*Políticas Públicas en Materia de Prevención y Obligaciones*" de la ley impugnada vulnera el artículo 28 constitucional, ya que faculta a la Fiscalía Especializada como el ente generador y ejecutor de las políticas públicas en materia de prevención y erradicación del feminicidio, sustituyendo inconstitucionalmente al titular del Poder Ejecutivo local en sus atribuciones.
228. Para responder ese planteamiento, en principio, debe tenerse claro el contenido de los artículos 25 a 31 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, los que establecen:

<sup>96</sup> **Artículo 610.** En cualquier etapa del procedimiento el juez podrá decretar a petición de parte, medidas precautorias que podrán consistir en:

- I. La orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;
- II. La orden de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;
- III. El retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que necesariamente hayan de causarse a la colectividad, y
- IV. Cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad.

<sup>97</sup> Cfr. Sistema de Informática Legislativa. *Definición de ley reglamentaria*. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149#:~:text=Ley%20Reglamentaria&text=Ordenamiento%20jur%20C3%ADdic%20que%20desarrolla%20precisa,medios%20necesarios%20para%20su%20aplicaci%C3%B3n>.

<sup>98</sup> **Artículo 13.** Son atribuciones de la Comisión: [...]

- VI. Proponer políticas estatales al Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, así como diseñar y establecer los mecanismos de coordinación entre la Comisión, el sector público y la sociedad civil que aseguren su adecuada observancia y ejecución.

**CAPÍTULO VII****POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y OBLIGACIONES**

**Artículo 25.** Las mujeres víctimas de violencia tienen derecho a la pronta evaluación.

**Artículo 26.** En caso de un feminicidio, y aun cuando se concrete sólo en grado de tentativa, las medidas de protección que hubiera dictado la Fiscalía Especializada se implementarán sin necesidad de que sean ratificadas ante el Órgano Jurisdiccional; únicamente la persona contra la que se hayan decretado podrá solicitar su cancelación o modificación ante el Juez de Control, en el que se cumplan las formalidades previstas.

**Artículo 27.** La Fiscalía Especializada, deberá actualizar los registros de feminicidios, los cuales tendrán que incluir al menos, las características sociodemográficas de las víctimas y los feminicidas, así como aquella que estime la autoridad a cargo de este registro; tal información, en tanto formará parte del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

**Artículo 28.** La Fiscalía Especializada, deberá organizar y ejecutar un plan de capacitación permanente en materia de derechos humanos desde una perspectiva de género, principalmente para fiscales, policías, policías de investigación y demás personal que actúe de forma directa o indirecta en la operación del sistema de justicia penal.

Asimismo, deberán coadyuvar en el desarrollo de protocolos de actuación homologados y ajustados a las normas y criterios internacionales de la materia, en cuanto a la violencia de género y feminicidio.

**Artículo 29.** La Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Organizaciones de la Sociedad Civil y Colectivos Feministas conformarán un Observatorio como ente de participación, el cual podrá:

- I. Supervisar y vigilar el actuar de la Fiscalía Especializada de las denuncias que se hayan presentado;
- II. Monitorear los casos de denuncias presentadas, cuando los ofendidos requieran de mayor apoyo en lo referente a orientación jurídica o psicológica; y,
- III. Proponer acciones y políticas de prevención, así como la procuración e impartición de justicia, que ayuden en la labor constante de la erradicación del feminicidio.

**Artículo 30.** La Fiscalía Especializada en coordinación con la Secretaría de Educación realizará campañas para prevenir y erradicar el Feminicidio. En igual sentido, se implementarán campañas en contra de la cultura del machismo, en todos los niveles educativos.

**Artículo 31.** La Fiscalía Especializada deberá canalizar a los Centros del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia, los casos que sean detectados o consideramos (sic) como conductas machistas, misóginas u otras relacionadas con la violencia de género, en las escuelas para su atención integral oportuna.

**Artículo 32.** La Fiscalía Especializada deberá llevar un registro sobre el número de denuncias de violencia para prevenir y erradicar los feminicidios.

**229.** Este Tribunal Pleno concluye que este concepto de invalidez es **infundado**, pues la parte accionante parte de la falsa premisa de que el artículo 28 constitucional establece que la emisión de políticas públicas es facultad exclusiva de los titulares de los Poderes Ejecutivos federal y local; sin embargo, este artículo en ninguna parte impone ese mandato.

**230.** En efecto el artículo 28 constitucional, en esencia, establece lo siguiente:

- La prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.
- Los derechos de los consumidores.
- Las áreas estratégicas y prioritarias del Estado Mexicano.
- La creación del banco central autónomo.
- La existencia de las concesiones de prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.
- El otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.
- La creación de la Comisión Federal de Competencia Económica.
- La creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

231. Como se advierte, este numeral no contempla la competencia exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal ni local para emitir políticas públicas, ni proscribire a las autoridades de las entidades federativas a formularlas, por lo que es claro que no le asiste la razón a la Comisión accionante en relación con la falta de competencia de la Fiscalía Especializada para formular políticas públicas para prevenir y erradicar el feminicidio en el Estado de Michoacán de Ocampo.
232. Asimismo, cabe destacar que el artículo 21 constitucional contempla la posibilidad de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, conformado por el Ministerio Público de los tres órdenes de gobierno, formule las políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos<sup>99</sup>; lo que permite concluir que **la Fiscalía Especializada –órgano facultado para investigar y perseguir el delito de feminicidio— sí tiene competencia para emitir las políticas de prevención que considere pertinentes y adecuadas para erradicar la comisión de este delito en la entidad federativa.**
233. Esto, además, es congruente con la *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Michoacán*, emitida el veintisiete de junio de dos mil dieciséis por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)<sup>100</sup>, conforme a la cual se deben generar las políticas públicas que contribuyan a la disminución y cese de la violencia feminicida en contra de las mujeres de la entidad<sup>101</sup>.
234. Finalmente, esta facultad es congruente con la obligación convencional que tienen las autoridades estatales para que, en el ámbito de sus competencias, emitan políticas públicas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, la cual claramente abarca aquellas conductas, basadas en su género, que les causen la muerte<sup>102</sup>.
235. Ahora bien, en suplencia de la queja, este Tribunal Pleno advierte que si bien el artículo 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo no resulta contrario al artículo 28 constitucional en los términos precisados con anterioridad, lo cierto es que sí contraviene lo dispuesto en el diverso 73, fracción XXI, de la Constitución Política del país al regular cuestiones relativas a la materia procesal penal que competen exclusivamente al Congreso de la Unión, por lo que debe declararse su **invalidez**.
236. En efecto, este precepto establece que, en caso de un feminicidio (aun cuando se concrete sólo en grado de tentativa), las medidas de protección que dicte la Fiscalía Especializada en Feminicidio se implementarán sin necesidad de que sean ratificadas ante el órgano jurisdiccional.
237. Sin embargo, estas medidas de protección se encuentran expresamente reconocidas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 137. Medidas de protección.**

**El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido.** Son medidas de protección las siguientes:

- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;

<sup>99</sup> **Artículo 21.** [...] Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

<sup>100</sup> Véase: *Declaratoria\_Michoac\_n\_1.pdf* ([www.gob.mx](http://www.gob.mx))

<sup>101</sup> **Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.**

**Artículo 23.** La Alerta de Violencia de Género contra las mujeres tendrá como objetivos: [...]

II. Generar las condiciones y políticas públicas que contribuyan a la disminución y cese de la violencia feminicida en su contra, y [...]

<sup>102</sup> **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”**

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en **adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia** y en llevar a cabo lo siguiente: [...]

c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y **adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso**; [...]

**Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.**

**Artículo 2.** Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, **una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer** y, con tal objeto, se comprometen a: [...]

b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; [...]

- II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
- III. Separación inmediata del domicilio;
- IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;
- V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
- VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
- VII. Protección policial de la víctima u ofendido;
- VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
- IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
- X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

**Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.**

En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

238. Como se advierte, el artículo transcrito establece que el Ministerio Público –bajo su más estricta responsabilidad— ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección adecuadas cuando considere que el imputado representa un riesgo inminente para la seguridad de la víctima u ofendido, mismas que deberán ser revisadas por la autoridad judicial en una audiencia que se llevará a cabo dentro de los cinco días siguientes a su imposición, en la cual se podrán cancelar, ratificar o modificar.
239. De esta manera, a este Tribunal Pleno le parece evidente que el artículo 26 de la ley impugnada debe **invalidarse** por invadir la competencia exclusiva del Congreso federal en materia procesal penal, pues exime a la Fiscalía Especializada de ratificar las medidas de protección ante el órgano jurisdiccional, mientras que el artículo 137 del Código Nacional establece expresamente que dichas medidas deben ser revisadas y, en su caso, canceladas, ratificadas o modificadas por la autoridad judicial.
240. Por estas consideraciones, el Tribunal Pleno concluye que el séptimo concepto de invalidez es **parcialmente fundado**, por lo que debe reconocerse la **validez** del capítulo séptimo de la ley impugnada, denominado “*Políticas Públicas en Materia de Prevención y Obligaciones*”, salvo por lo que ve al artículo 26, el cual debe declararse **inválido** por invadir la competencia del Congreso Federal en materia procesal penal.

#### **F) Falta de previsión del feminicidio contra mujeres transgénero.**

241. Finalmente, en su **cuarto concepto de invalidez**, la Comisión accionante argumentó que el Congreso local omitió incluir la figura del feminicidio cometido en contra de personas transgénero y transexuales, pues la ley impugnada únicamente contempla el feminicidio cometido contra las mujeres cisgénero, lo que vulnera los principios de igualdad y no discriminación e inobserva que este grupo pertenece a un sector de alta vulnerabilidad que requiere de protección reforzada y merece estar contemplado en la legislación.
242. Este Tribunal Pleno concluye que dicho planteamiento es **infundado**, pues la parte promovente nuevamente parte de una falsa premisa, ya que da por sentado que la ley impugnada únicamente pretende prevenir y erradicar el feminicidio cometido en contra de las **mujeres cisgénero**, es decir, aquellas cuya identidad de género coincide con el sexo que les fue asignado al nacer<sup>103</sup>.

<sup>103</sup> Cfr. SCJN. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, pág. 16.

243. Sin embargo, en ninguna parte de su contenido, la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo realiza una distinción expresa en el sentido de que esa legislación sólo es aplicable a las mujeres cisgénero, por lo que debe concluirse que **la totalidad de su contenido es aplicable también a las mujeres transgénero y transexuales**, es decir, aquellas cuyo sexo asignado al nacer no concuerda con su identidad de género<sup>104</sup>.
244. Por el contrario, el artículo 3, fracción XIV, de la ley impugnada define como “víctima” a la **mujer** que ha sufrido un homicidio doloso, considerado como feminicidio por alguna de las circunstancias establecidas en el Código Penal y los ordenamientos aplicables en la materia<sup>105</sup>; o aquella **mujer** que ha sido objeto de una tentativa de feminicidio<sup>106</sup>.
245. En ese orden de ideas, evidentemente las mujeres transgénero sí se encuentran protegidas por la norma impugnada, porque ésta no hace distinción en cuanto al sexo biológico al momento de nacer; y, sobre todo, porque las mujeres transgénero **no pueden ser objeto de ninguna categorización, por lo que deben ser sujetas de la protección especial que establecen las leyes en favor de las mujeres, tal como ocurre con la legislación impugnada.**
246. Este Tribunal Pleno está convencido de que el reconocimiento de la identidad de género resulta vital para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres trans. Para lograr este propósito, es ineludible que tanto el Estado como la sociedad respeten y garanticen la individualidad de cada una de las personas, así como su derecho a ser tratadas de acuerdo con los aspectos esenciales de su personalidad y con la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones<sup>107</sup>.
247. De esta manera, el Estado debe garantizar que las mujeres trans puedan ejercer sus derechos y contraer obligaciones en función de esa misma identidad, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad, más aún cuando ello involucra una exposición continua al cuestionamiento social sobre esa misma identidad afectando así el ejercicio y goce efectivo de los derechos reconocidos por el derecho interno y el derecho internacional<sup>108</sup>.
248. Bajo esta lógica, es claro que las mujeres trans se encuentran incluidas en el ámbito de protección de las normas impugnadas, ya que el término “víctima” debe interpretarse en su **sentido más amplio**, en el entendido de que, si la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo no realiza distinciones o establece excepciones entre mujeres cis y mujeres trans, ésta debe aplicarse en las mismas condiciones, a fin de garantizar la igualdad formal y sustantiva de este grupo.
249. La conclusión a la que llega este Tribunal Pleno es acorde con la **obligación del Estado Mexicano de prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer**, la cual incluye no sólo a quienes fueron asignadas con ese sexo al momento de nacer, sino que comprende a todas aquellas que se identifiquen o expresen su identidad con base en ello<sup>109</sup>.
250. De esta manera, tal como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso **Vicky Hernández contra Honduras**, la violencia que se fundamenta en la identidad o expresión de género de una persona, específicamente la ejercida en contra de las mujeres trans, también se encuentra basada en el género como una construcción social de las identidades, funciones y atributos asignados socialmente a la mujer y al hombre<sup>110</sup>.
251. Por esta razón, **las mujeres trans, en tanto mujeres, se encuentran amparadas por el régimen especial de protección nacional e internacional creado para erradicar la violencia y la discriminación en su contra**, el cual incluye, sin duda, la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, normativa impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>104</sup> *Idem*.

<sup>105</sup> **Código Penal para el Estado de Michoacán.**

**Artículo 120. Femicidio.**

El homicidio doloso de una mujer, se considerará (sic) feminicidio cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias:

- I. Cuando existan con antelación actos que constituya (sic) violencia familiar o institucional del sujeto activo hacia la mujer;
- II. Cuando el sujeto activo realice actos de violencia sexual, actos crueles, degradantes, mutile el cuerpo de la mujer, previo o posterior a la privación de la vida;
- III. Cuando la víctima presenta indicios de violencia física reiterada por parte del sujeto activo;
- IV. Cuando existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer; y,
- V. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto de manera degradante en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una pena de veinte a cincuenta años de prisión.

<sup>106</sup> **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

**XIV.** Víctima: La mujer que ha sufrido un homicidio doloso, considerado como feminicidio por alguna de las circunstancias establecidas en el Código Penal, y los ordenamientos aplicables en la materia; o aquella mujer que ha sido objeto de una tentativa de feminicidio.

<sup>107</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Vicky Hernández c. Honduras*. Párr. 117.

<sup>108</sup> *Ibidem*, párr. 124.

<sup>109</sup> *Ibidem*, párr. 129.

<sup>110</sup> *Ibidem*, párr. 128.

252. En efecto, en el ámbito interamericano, el artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención Belém do Pará*” contempla la obligación estatal de tomar especialmente en cuenta la situación de violencia que puede sufrir una mujer en razón de diversos factores que pueden profundizar en su vulnerabilidad<sup>111</sup>, como lo puede ser su identidad de género<sup>112</sup>.
253. Por su parte, en el ámbito internacional, el Comité CEDAW ha establecido que la violencia y la discriminación contra las mujeres están vinculadas indisolublemente con otros factores que inciden en su vida, como lo es la identidad sexual; de ahí que deba reconocerse que estas condiciones afectan a las mujeres en distinta medida o en distintas formas, lo que demanda respuestas jurídicas y normativas adecuadas<sup>113</sup>.
254. Bajo estas consideraciones, y en atención a la obligación estatal de hacer modificaciones progresivas con el fin de contrarrestar prejuicios, costumbres y prácticas que son perjudiciales para las mujeres<sup>114</sup>, debe concluirse que **las mujeres trans indudablemente se encuentran comprendidas en el espectro de aplicación de las normas impugnadas**, lo que vincula a las autoridades michoacanas a prevenir y a erradicar el feminicidio cometido en su contra y a establecer mecanismos efectivos para tutelar su vida, dignidad, libertad, integridad personal, igualdad y no discriminación, así como su acceso a una vida libre de violencia.
255. Este Tribunal Pleno llega a esta conclusión sin desconocer que las mujeres transexuales y transgénero se encuentran en un contexto diferenciado en relación con las mujeres cisgénero, ya que no sólo viven violencia y sufren discriminación por el hecho de ser mujeres, sino también por cuestiones íntimamente relacionadas con su identidad de género, ya que sus feminicidios no sólo se caracterizan por un alto grado de violencia física grave, sino también porque suceden en circunstancias específicas, como el lugar en el que se cometen y los sujetos que los perpetran<sup>115</sup>.
256. Por ello, se considera que, en su caso, el Congreso local tiene una amplia libertad configurativa para regular de forma diferenciada el transfeminicidio, en el momento en el que lo considere pertinente, conforme al contexto y a las necesidades sociales que concurren en un momento determinado, a fin de atender integralmente las formas específicas de violencia y discriminación a las que se enfrentan.
257. De esta manera, este Tribunal Pleno concluye que la legislación, al no establecer alguna restricción o exclusión basada en el sexo biológico de la víctima, protege, promueve y garantiza los derechos de todas las mujeres en condiciones de igualdad, independientemente de que sean cisgénero, transgénero o transexuales.
258. En consecuencia, la ley impugnada no incurre en ningún vicio discriminatorio contra las mujeres transgénero, ni puede afirmarse que exista una omisión legislativa en los términos destacados por la Comisión accionante, por lo que debe declararse **infundado** el cuarto concepto de invalidez.

<sup>111</sup> **Artículo 9.** Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

<sup>112</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Formas y Contextos de la Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex*, párr. 52. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/formas-violencia-lgbti.html>.

<sup>113</sup> CEDAW. *Recomendación general no. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19*. 26 de julio de 2017, párr. 12.

<sup>114</sup> **Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”.**

**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...)

e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

**Artículo 8.** Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: (...)

b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer; (...)

<sup>115</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Formas y Contextos de la Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/formas-violencia-lgbti.html>

**VII. EFECTOS.**

- 259.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional<sup>116</sup>, 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 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.
- 260. Declaratoria de invalidez de normas penales.** En ese contexto, se declara la invalidez de los artículos 12, 17, 18, 19, 20, 21 y 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo y al estar vinculados con la materia penal, **la invalidez tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor —treinta y uno de agosto de dos mil veintidós—**, por lo que corresponde a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 261. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** La anterior declaración de invalidez **con efectos retroactivos** surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 262. Notificación a otras autoridades.** Además, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General de esa entidad federativa, así como a los Tribunales de Circuito en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en materia penal que ejercen su jurisdicción en esa demarcación.
- 263.** Por lo expuesto y fundado, este 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 **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

**TERCERO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 5, fracciones de la III a la VI, 7, 14, 15, 25 y del 27 al 32 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 197, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 12, del 17 al 21 y 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 197, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.

**QUINTO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos retroactivos** a la fecha de entrada en vigor de la normativa impugnada, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>116</sup> **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.

**Artículo 73.** Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

**SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes así como al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General de del Estado de Michoacán de Ocampo, además a los Tribunales de Circuito en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal que ejercen su jurisdicción en dicha entidad federativa 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 con precisiones, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a la competencia y a la precisión de las normas reclamadas.

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 III, IV y V relativos, respectivamente, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 16 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández votaron a favor.

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 unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama por distintas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas A, denominado "Violación a los principios generales del procedimiento legislativo", y B, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó con el DECRETO NÚMERO 197, por el cual se expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con precisiones y por razones distintas, respecto de su tema F, denominado "Falta de

previsión del feminicidio contra mujeres transgénero”, consistente en declarar infundado el argumento relativo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado “Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal”, consistente en reconocer la validez de los artículos 5, fracciones de la III a la VI, 7 y 15 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado “Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal”, consistente en reconocer la validez del artículo 14 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones diferentes y en contra de las consideraciones, respecto de su tema E, denominado “Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio”, consistente en reconocer la validez de los artículos 25 y del 27 al 32 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 220, respecto de su tema D, denominado “Violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el feminicidio”, consistente en reconocer la validez del artículo 29 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la invalidez de su porción normativa ‘La Comisión Estatal de los Derechos Humanos y’.

**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, Batres Guadarrama separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado “Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 12 y 17, fracciones VI, VII y VIII y párrafo último, de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

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 separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado “Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, IX y X, y del 18 al 21, de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones diferentes y en contra de las consideraciones, respecto de su tema E, denominado “Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio”, consistente en declarar la invalidez del artículo 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de la normativa impugnada y 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de: 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 Michoacán de Ocampo y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo, así como al Tribunal de Circuito en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en dicho Estado, con residencia en Morelia y Uruapan.

**En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 precisados.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de setenta fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 129/2022, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTINUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICUATRO.**

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo en contra del Decreto 197, que emite la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.

**Razones del voto concurrente:**

**Respecto del apartado “A) Violación a los principios generales del procedimiento legislativo”, en sus subapartados “A.3) Análisis del procedimiento legislativo en el caso concreto” y “A.4) Conclusión”.**

Si bien voté **a favor** del sentido, en cuanto a la existencia de violaciones al procedimiento legislativo que no tienen potencial para invalidarlo; como lo expresé en sesión, de las cinco irregularidades al procedimiento que se identifican en el caso en concreto, a mi consideración sólo existió la mencionada en el inciso **c)** de la sentencia, relativa a que se dispensó la segunda lectura del dictamen sin motivar cuál era el caso de “*urgencia notoria*”, y ésta no tiene potencial invalidante por razones distintas a las expuestas en la sentencia.

A mi juicio, la razón por la que no tiene efectos invalidantes la dispensa de la segunda lectura del dictamen sin motivar cuál era el caso de “*urgencia notoria*” necesario para ello, en términos de los artículos 38 de la Constitución local<sup>1</sup> y 246 de la Ley Orgánica correspondiente<sup>2</sup>, obedece a que, en el caso, el dictamen que inicialmente se leyó no fue modificado con posterioridad a su primera lectura, pues no existe constancia que dé cuenta de su modificación; por el contrario, advierto que desde el dictamen se indicó que se presentaba al Pleno “*para su primera lectura con dispensa de su segunda lectura*”; aunado a que con motivo de dicha precisión en la sesión en que se dio su primera lectura, se sometió a consideración del Pleno en votación económica la dispensa del trámite de su segunda lectura, lo cual se aprobó; por lo que de inmediato se sometió a discusión y, una vez que se consideró suficientemente discutido, se aprobó por votación nominal de treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

**Respecto del apartado “B) Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres”.**

Respetuosamente, como expuse en la sesión correspondiente, si bien coincido con el sentido de este apartado, difiero de las consideraciones que lo sustentan pues, desde mi punto de vista, la razón por la que no existe una obligación de consulta previa a las mujeres obedece a que no advierto norma constitucional que así lo disponga pero, además, porque debe partirse de que la forma de gobierno en nuestro país, en términos del artículo 40 constitucional, es de una república representativa, democrática, laica y federal; por lo que la participación de todas las ciudadanas y ciudadanos está garantizada a través de las y los representantes que eligen.

**Respecto del apartado “F) Falta de previsión del feminicidio contra mujeres transgénero”.**

Aunque **voté a favor** de declarar infundado el concepto de invalidez relativo a que el Congreso local omitió incluir la figura del feminicidio cometido contra personas transgénero y transexuales, vulnerando los principios de igualdad y no discriminación, llego a esa conclusión por razones diferentes.

En mi opinión, conforme a la demanda, la Comisión accionante no impugna una omisión legislativa, sino que su argumento toral radica en que el legislador local reguló deficientemente el concepto de “víctima”, en particular, el artículo 3º, fracción XIV, de la Ley impugnada<sup>3</sup> citado en el pie de página de la demanda, al no haber incluido como sujeto pasivo del delito de feminicidio a las personas transgénero o transexuales.

<sup>1</sup> “**Artículo 38.** En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva.”

<sup>2</sup> “**Artículo 246.** Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen.”

<sup>3</sup> **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

**XIV. Víctima:** La mujer que ha sufrido un homicidio doloso, considerado como feminicidio por alguna de las circunstancias establecidas en el Código Penal, y los ordenamientos aplicables en la materia; o aquella mujer que ha sido objeto de una tentativa de feminicidio. [...]

A mi juicio, dicho argumento es **infundado** porque la norma que se califica como “deficiente” **no establece el tipo penal de feminicidio, sino lo que se entiende como “víctima” para efectos de la prevención de ese delito**. La legislación impugnada no puede definir los alcances de uno de los elementos objetivos del tipo penal de feminicidio, como es el sujeto pasivo, con la calidad cualitativa que requiere, ya que ello se debe regular en el código penal local.

Así, no debe perderse de vista que la ley impugnada, de acuerdo con su artículo 1, no tiene por objeto establecer el delito de feminicidio. Dicha legislación presupone que éste ya se encuentra tipificado en el Código Penal de esa entidad federativa, por lo que su objetivo se centra en establecer competencias y formas de coordinación para la identificación de sus causas y su prevención, investigación, persecución, erradicación y sanción.

En consecuencia, si más bien la pretensión del accionante estaba encaminada a definir los alcances del tipo penal de feminicidio a partir de lo que debiera entenderse por el vocablo “*mujer*” que utilizó el legislador local para dirigirse al sujeto pasivo de delito; entonces lo que debió impugnar, en todo caso, era el artículo 120 del Código Penal local<sup>4</sup> en el momento oportuno.

Finalmente, destaco que las consideraciones anteriores no soslayan la importancia de que en México se reconozca la “violencia transfeminicida” y que ésta se prevenga, se sancione y se erradique, incluso, tipificando penalmente delitos para prevenir la privación de la vida de las personas transexuales o transgénero en diversos contextos.

#### **Razones del voto particular:**

#### **Respecto del apartado “C) Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal”.**

En mi opinión, diversas disposiciones que fueron declaradas inválidas en la decisión del Tribunal Pleno, así como el artículo 16 de la Ley impugnada —cuya propuesta de validez no fue aprobada por la mayoría— resultan constitucionales porque no invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal. Adicionalmente, considero que una porción normativa del artículo 26 impugnado sí invadía el mencionado ámbito competencial. Por las razones que expongo enseguida, a partir de cada uno de esos preceptos:

**a) Artículo 16:** En este precepto, el Congreso local impuso metas que la Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Feminicidio debía tener durante la etapa de investigación. Dichas metas están vinculadas, entre otros, a aspectos como la protección de la víctima, la obtención de datos de prueba, la identificación del probable responsable e incluso a obtener una sentencia condenatoria<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> **Artículo 120. Feminicidio** El homicidio doloso de una mujer, se considerará feminicidio cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias:

I. Cuando existan con antelación actos que constituyan violencia, cualquiera que sea su tipo, modalidad, ámbito de ocurrencia, expresión, forma o manifestación, conforme a lo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, del sujeto activo hacia la víctima;

II. Cuando el sujeto activo realice en el cuerpo de la víctima actos de tipo sexual, mutilaciones, actos crueles o degradantes, o cualquier acto que reduzca el cuerpo de la víctima a la condición de cosa, previo o posterior a la privación de la vida;

III. Cuando la víctima presenta indicios de violencia física reiterada por parte del sujeto activo;

IV. Cuando existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer; y,

V. Cuando el cuerpo o restos de la víctima sean abandonados en lugar público o en lugar despoblado o solitario, o en un terreno o baldío;

VI. Cuando el sujeto activo exponga frente a terceros el cuerpo o restos de la víctima, personalmente o por cualquier medio de comunicación;

VII. Cuando el paradero de la víctima sea desconocido o la víctima haya sido incomunicada, previo o posterior a la privación de su vida;

VIII. Cuando existan relaciones asimétricas de poder o situaciones de vulnerabilidad, subordinación o discriminación, desfavorables para la víctima por el hecho de ser mujer, frente al sujeto activo; y,

IX. Cuando exista una o varias razones de género, sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres y bajo la perspectiva de género que deben aplicar las autoridades al caso concreto durante la conducción de investigaciones e integración de carpetas de investigación, servicios periciales y procesos judiciales.

Al hombre o mujer que cometa el delito de feminicidio se le impondrá una pena de veinticinco a cincuenta años de prisión. Cuando se actualicen dos o más circunstancias de las contenidas en este artículo, la pena será de treinta a cincuenta años de prisión. Además, el sujeto activo será privado de manera definitiva de cualquier derecho que tenga con relación a la víctima. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que impongan judicialmente para el delito de feminicidio son imprescriptibles.

<sup>5</sup> **Artículo 16.** La Fiscalía Especializada, además de las facultades establecidas en otros ordenamientos, en el respectivo ámbito de sus competencias, **deberá tener como metas durante la investigación**, por lo menos las siguientes:

I. Protección integral de la víctima y ofendidos, ante la existencia de un riesgo para ellos;

II. Asegurar el lugar del hecho o el hallazgo, así como los instrumentos, objetos productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, y de los elementos probatorios, conforme a los lineamientos de la cadena de custodia, atendiendo a las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

III. Identificación del probable o probables responsables;

IV. Obtención de los elementos probatorios antes, durante y posterior a la acción prevista en la fracción II del presente artículo;

V. Detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión o tentativa del delito de feminicidio y los relacionados con éste;

VI. En caso de que sea cometido por más de dos personas, identificar y determinar el grado de participación de cada integrante; y,

VII. Obtener sentencias definitivas condenatorias contra los responsables del delito de feminicidio y los relacionados con éste.

Al regularse como *metas*, debe entenderse que el Congreso local estableció objetivos o directrices que debe seguir la autoridad investigadora en el marco de la investigación como medidas de activación hacia el éxito de la indagatoria; lo cual no riñe con las facultades establecidas para las fiscalías en el Código Nacional de Procedimientos Penales; *por el contrario*, esas metas fijadas se enmarcan en las atribuciones previstas para dichas autoridades, en el artículo 131 de dicho código.

**b) Artículo 17, fracciones I, II y III:** En mi opinión, estas fracciones únicamente prevén actos propios de las funciones que quedan dentro de la política institucional de la Fiscalía especializada local, consistentes en la posibilidad de recabar información, usar herramientas destinadas a crear inteligencia, recabar información de bases de datos públicas y hacer el análisis técnico o estratégico de la información obtenida, para generar inteligencia<sup>6</sup>.

De modo que esas atribuciones sólo forman parte la política institucional de la Fiscalía especializada local, en tanto que ordenan aspectos de análisis de información, como parte del funcionamiento interno de esa autoridad.

**c) Artículo 17, fracción IV:** El precepto establece que la Fiscalía Especializada deberá informar al Ministerio Público cuando advierta que los hechos pueden ser constitutivos de otros delitos y, sin son hechos conexos, deberá aplicar las reglas de competencia y de concurso aplicables.

De ello, se advierte que la disposición únicamente regula una directriz institucional de cómo proceder en el supuesto descrito, sin que se busquen implementar reglas procesales específicas en torno a la definición de competencia legal dentro del proceso penal<sup>7</sup>.

Lo anterior, ya que inclusive el precepto hace una remisión a las “*reglas competenciales y de concurso correspondientes*”, lo cual se entiende referido precisamente a aquellas que se encuentran previstas en el referido Código Nacional.

**d) Artículo 17, fracción V:** La norma contempla el diseño de un protocolo de actuación para el procesamiento de información sobre el lugar de los hechos<sup>8</sup>.

Lo anterior, no representa una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues *incluso* la fracción V del artículo 131 Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que tratándose del delito de feminicidio, el Ministerio Público deberá aplicar los protocolos previstos para su investigación y la recolección de indicios y medios de prueba<sup>9</sup>.

**e) Artículo 17, fracciones IX y X:** En las disposiciones, se autoriza el uso de medios o instrumentos para obtener pruebas, siempre que no se violente el orden jurídico.

No obstante, lo hacen remitiendo a aquellas reglas expresamente previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales al señalar las que “*determinen las leyes aplicables*”<sup>10</sup>. Por tanto, sólo es la previsión de autorizar el uso de cualquier medio, instrumento o herramienta para la obtención de pruebas, lo cual es parte de las atribuciones de la autoridad investigadora.

**f) Artículos 18, 19, 20 y 21:** En dichos numerales, se regulan cuestiones vinculadas al derecho a la reparación del daño en casos de feminicidio, en concreto, se establecen los tipos de medidas de reparación que son aplicables, los elementos a considerar para su fijación, los sujetos quienes tienen ese derecho, la vía

---

<sup>6</sup> **Artículo 17.** La Fiscalía Especializada, además de las facultades que le confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación deberá:

I. Recabar información en lugares públicos o privados, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta atribución, se deberán respetar los derechos humanos de los ciudadanos;  
II. Recabar información de bases de datos públicas, con el objeto de identificar a las víctimas, testigos, lugares de los hechos, forma de operar, sujetos involucrados o bienes de estos;  
III. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida, para la generación de inteligencia;

<sup>7</sup> **Artículo 17.** [...]

IV. Cuando advierta hechos que puedan ser constitutivos de otros delitos informarlo al Ministerio Público, si son hechos conexos, deberá aplicar las reglas competenciales y de concurso correspondientes; [...]

<sup>8</sup> **Artículo 131.** Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones: [...]

V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación. Cuando se trate del delito de feminicidio se deberán aplicar los protocolos previstos para tales efectos; [...]

<sup>9</sup> **Artículo 17.** [...]

V. Diseñar un Protocolo de Actuación para el Procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad a los protocolos nacionales e internacionales aplicables en la materia; [...]

<sup>10</sup> **Artículo 17.** [...]

IX. Autorizar la utilización de cualquier medio, instrumento o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que ésta no contravenga los derechos humanos y no violente el orden jurídico; y, [...]

X. Toda aquella que determinen las leyes aplicables.

en que puede exigirse, su carácter de responsabilidad civil cuando sea exigible a terceros y su carácter de pena pública exigible por el Ministerio Público<sup>11</sup>.

Por tanto, en esas normas no se contemplan aspectos relativos al trámite o etapa en que debe exigirse la reparación; lo único que regulan son aspectos sustantivos sobre lo que abarca esa reparación.

**g) Artículo 26, porción normativa:** Creo que es pertinente mencionar dentro de este apartado también a esta norma, debido a que durante la discusión en el Tribunal Pleno fue donde fijé mi postura acerca de su invalidez sólo en una porción normativa, por lo que en virtud de ello, acompaño la decisión con razones distintas.

Lo anterior, sin dejar de observar que en el engrose su tratamiento se hace en el apartado “E) *Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio*”; sin embargo, con independencia de ello, las razones de su análisis en realidad están llamadas a la temática de incompetencia legislativa del Congreso local en materia procesal penal, por ello, prefiero abordarlas en este punto.

Dicha porción, establece *“únicamente la persona contra la que se hayan decretado podrá solicitar su cancelación o modificación ante el Juez de Control, en el que se cumplan las formalidades previstas”*.

A mi juicio, atendiendo a la temática sobre la competencia legislativa, bajo suplencia de la queja, me parece que debía declararse la invalidez de dicha porción, en tanto que fija una limitación en cuanto a los sujetos legitimados para cancelar o modificar una medida de protección.

Lo cual, se contrapone con lo que está regulado en los artículos 137 y 139 de la legislación procesal penal y, además va en detrimento de todas las partes, incluido el imputado, dado que conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales podría solicitarlo por sí o por medio de su defensor; o bien, terceros interesados, con la debida intervención de las víctimas u ofendidos, para la defensa de sus respectivos derechos, siendo éstas últimas de quienes se debe procurar un deber de cuidado a su integridad y derechos, en el marco del ilícito que se investiga.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos concurrente y particular formulados por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 129/2022, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>11</sup> **Artículo 18.** Las reparaciones por el delito de feminicidio, consumado o en grado de tentativa, deben tener un nexo causal con los hechos del caso, la responsabilidad declarada, los daños acreditados, y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Éstas comprenderán, por lo menos:

- I. La restitución de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral;
  - II. Los costos de tratamiento médico, así como la terapia o tratamiento psiquiátrico o psicológico, hasta la rehabilitación total de la víctima;
  - III. Cuando con motivo del delito, haya pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales, se deberá reparar el daño para que la víctima y/o familiares puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;
  - IV. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente al tiempo del dictado de la sentencia;
  - V. Los gastos de asistencia y representación jurídica y/o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;
  - VI. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima y víctimas indirectas; y,
  - VII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad cuando en el delito participe un servidor público, por parte del ente público al que éste pertenece o pertenecía.
- La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas, y se cubrirá con los bienes del responsable.
- La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

**Artículo 19.** Tienen derecho a la reparación del daño:

- I. Los ofendidos;
- II. Dependientes económicos; y,
- III. Herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

**Artículo 20.** La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexa a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil, lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos en la materia.

**Artículo 21.** La reparación del daño por el delito de feminicidio, tendrá el carácter de pena pública, la cual, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna, para que sea fijada por el juzgador, habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculcado.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2022.****I. Antecedentes.**

1. En la sesión celebrada el veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 129/2022, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo (en adelante "**la Comisión local**"). En ella, se estudió la constitucionalidad de la Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán de Ocampo (en adelante "**la Ley**" o "**la norma impugnada**"), y de algunos preceptos en específico. También se examinó la validez del proceso legislativo que dio origen a dicha norma, la cual fue publicada a través del Decreto 197 en el Periódico Oficial de Michoacán el treinta de agosto de dos mil veintidós.
2. Este Tribunal Pleno, concluyó que el proceso legislativo que dio origen a la Ley en comento cumple con las formalidades esenciales necesarias para su validez. Asimismo, resolvió declarar la **invalidez** de los artículos 12, del 17 al 21 y 26 de la Ley; y, por otro lado, reconocer la **validez** de los artículos 5, fracciones de la III a la VI, 7, 14, 15, 25 y del 27 al 32 del mismo ordenamiento.
3. El estudio de fondo se dividió en seis temas. El **tema A** abordó la presunta violación a los principios generales del procedimiento legislativo. El **tema B** es relativo a las violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres. El **tema C** tiene que ver con la incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal. El **tema D** analizó la violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el femicidio. El **tema E** abordó la incompetencia de la fiscalía especializada para emitir políticas públicas en materia de femicidio. Finalmente, el **tema F** se refirió a la omisión de prever el femicidio cometido contra mujeres transgénero en la norma impugnada.
4. En el presente voto concurrente, me pronuncio exclusivamente respecto del **tema C**, relativo a la incompetencia del Congreso local para legislar en materia procesal penal. Considero innecesario emitir un pronunciamiento respecto del **tema B**, vinculado con las violaciones al procedimiento legislativo por falta de consulta previa a mujeres, toda vez que las consideraciones adicionales que expresé durante la sesión del veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro fueron amablemente incorporadas al engrose correspondiente por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**II. Voto concurrente respecto de incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal.**

5. En el **tema C** se analizó si la norma impugnada contiene preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General. El Tribunal Pleno determinó que algunos de los numerales de la Ley sí invaden dicha competencia, en consecuencia, declaró la invalidez de los artículos 12, 17, 18, 19, 20 y 21. Asimismo, reconoció la validez de los artículos 5, fracciones III a VI, 7, 14 y 15 del mismo ordenamiento, al considerar que no invaden la competencia del Congreso Federal ya que regulan cuestiones que permiten implementar debidamente la fase de investigación del proceso penal en el orden local y organizar el régimen interior de la entidad especializada en la investigación del delito de femicidio en el Estado de Michoacán.
6. En términos generales, comparto el sentido de la sentencia. No obstante, emito el presente voto para separarme del reconocimiento de validez del artículo 14 de la Ley impugnada. Desde mi punto de vista, dicho precepto regula directamente las obligaciones de la Fiscalía Especializada en la función de investigación penal, lo cual incide de forma sustancial en el ámbito de la materia procesal penal. Por lo tanto, sí resulta en una invasión a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Considero que dicha disposición no puede ser entendida como una norma meramente complementaria, y, por tal motivo, estimo que el artículo 14 debió ser declarado inválido.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 129/2022, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.