

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

ACUERDO General número 2/2025, de veinticuatro de febrero de dos mil veinticinco, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se delega a la Contraloría la atribución para resolver los procedimientos en Materia de Responsabilidades Administrativas sobre las faltas que se precisan.

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

ACUERDO GENERAL NÚMERO 2/2025, DE VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICINCO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE DELEGA A LA CONTRALORÍA LA ATRIBUCIÓN PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS SOBRE LAS FALTAS QUE SE PRECISAN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. De conformidad con los artículos 94, 108, párrafo primero y 109, fracción III, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 9, fracción V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia en materia de responsabilidades administrativas sobre sus personas servidoras públicas;

SEGUNDO. En términos del artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el primero de septiembre de dos mil veinticinco, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno regirá para todos los efectos respecto de las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones relativas al ejercicio de la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual comprende sus atribuciones en materia de responsabilidades administrativas en lo que respecta a sus personas servidoras públicas;

TERCERO. En sesión privada del dieciséis de enero de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó lo siguiente: ***"I. CONTINUIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA RADICADOS EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.*** Con fundamento en lo establecido en los artículos Sexto y Décimo Primero Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma del Poder Judicial de la Federación, considerando lo previsto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del veintiuno de diciembre de dos mil veinticuatro, se concluye que los procedimientos de responsabilidad administrativa pendientes de resolver en la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán continuar su trámite; en la inteligencia de que lo señalado en los Transitorios Décimo Cuarto y Décimo Sexto del referido ordenamiento legal tienen como finalidad determinar la normativa procesal aplicable a los procedimientos disciplinarios que reciban el Tribunal de Disciplina Judicial, así como el Órgano de Administración Judicial."

CUARTO. En términos del artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultado para emitir acuerdos generales en las materias de su competencia;

QUINTO. Con fundamento en los artículos 14, fracción VII y 113, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano competente para resolver sobre las faltas administrativas no graves que se atribuyen a sus personas servidoras públicas. Además, de conformidad con los numerales 32, 33 y 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las conductas relativas a la presentación de declaraciones de situación patrimonial y de intereses (presentación extemporánea o la omisión de rendirla) constituyen faltas no graves. Por tanto, corresponde a la Presidencia del Alto Tribunal fungir como autoridad resolutoria en los procedimientos de responsabilidad administrativa en que se impute esa falta;

SEXTO. Asimismo, conforme al citado numeral 11, en su fracción XIV en relación con el artículo 107, fracción IX y párrafo penúltimo, así como el 113, párrafo penúltimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable; el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá autorizar mediante acuerdos generales los casos en que su Contraloría sea competente para resolver sobre las faltas administrativas no graves conforme a su competencia;

SÉPTIMO. En virtud del grave riesgo que implicó la pandemia del COVID-19, fue necesario, como medida urgente, que este Alto Tribunal suspendiera sus actividades. Por lo que en sesión privada celebrada el dieciséis de abril de dos mil veinte el Tribunal Pleno determinó suspender los plazos para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de las personas servidoras públicas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondientes al ejercicio dos mil diecinueve, en sus modalidades inicial, de modificación y conclusión del encargo;

OCTAVO. Una vez que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró finalizado el riesgo derivado del coronavirus COVID-19, en sesión privada de diecinueve de octubre de dos mil veinte determinó que a partir del tres de noviembre de dos mil veinte se levantaba la suspensión de plazos para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en la inteligencia de que el periodo para la presentación de la declaración de modificación patrimonial del ejercicio dos mil diecinueve sería de la fecha indicada al quince de diciembre de dos mil veinte;

NOVENO. Derivado de la aludida suspensión de los plazos para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, la Dirección de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial informó que se produjo un aumento en el número de presentaciones extemporáneas o la omisión de rendirlas, lo que propició que se iniciaran las investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa consecuentes, y

DÉCIMO. La Dirección de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial también informó que había un alto número de asuntos relativos al incumplimiento de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses. Por ello, con el propósito de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de las funciones de este Alto Tribunal, se considera necesario que las atribuciones de su Presidencia relacionadas con la facultad de resolver sobre las faltas administrativas no graves —sea para imponer una sanción o para ejercer la facultad de abstención de sancionar— donde encuadrarían los anteriores casos relacionados con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, sean delegadas a la Contraloría mediante la autorización del Tribunal Pleno.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las disposiciones jurídicas señaladas, se expide el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. Se delega a la Contraloría de este Alto Tribunal la facultad para resolver sobre las faltas administrativas no graves en los casos en que se atribuya la presentación extemporánea o la omisión de rendir las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

SEGUNDO. La Contraloría ejercerá, para el único efecto precisado en el artículo que precede, las atribuciones de resolución —sea para imponer una sanción o para ejercer la facultad de abstención de sancionar— previstas en los artículos 14, fracción VII y 113, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable; así como en los artículos 77 y 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

TERCERO. Para el ejercicio de las atribuciones descritas, la Contraloría se auxiliará de la Dirección de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial para recibir las propuestas respectivas y, en su caso, podrá recibir apoyo jurídico por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

CUARTO. Se faculta a la Secretaría General de la Presidencia para resolver los casos no previstos derivados de la instrumentación del presente Acuerdo General Plenario, así como para girar instrucciones que en su caso correspondan.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. El presente Acuerdo General entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO. Las referencias que se hagan en las disposiciones jurídicas aplicables a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los supuestos materia del presente Acuerdo General se entenderán hechas a la Contraloría.

TERCERO. Publíquese el presente Acuerdo General en el Diario Oficial de la Federación, el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en medios electrónicos de consulta pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los artículos 70, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 71, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

El licenciado **Rafael Coello Cetina**, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA: Este ACUERDO GENERAL NÚMERO 2/2025, DE VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICINCO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE DELEGA A LA CONTRALORÍA LA ATRIBUCIÓN PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS SOBRE LAS FALTAS QUE SE PRECISAN, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.- Ciudad de México, a veinticuatro de febrero 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 133/2021, así como los Votos Concurrente y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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 133/2021

PROMOVENTE: INSTITUTO CHIHUAHUENSE PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIAS: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ

LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO

SECRETARIO AUXILIAR: JOSÉ FUENTES ROSALES

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública promueve demanda de Acción de Inconstitucionalidad en contra el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el siete de agosto de dos mil veintiuno que, entre otros aspectos, reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua; específicamente sus artículos 31 A, párrafo tercero, 31 B, fracciones II, IX, X, XII, XIII, XIV, XVII, XIX, XX a XXV, 31 D, párrafos segundo y tercero y 31 H.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas que se tienen por efectivamente impugnadas.	8
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno .	12
IV.	LEGITIMACIÓN	El órgano garante tiene legitimación .	12
V.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	V.1. Improcedencia en virtud de que el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E. no tiene el carácter de una norma general Se califica como <u>infundada</u> .	16
		V.2 Improcedencia porque el instituto promovente promovió dos vías de control constitucional para impugnar el mismo Decreto Se califica como <u>infundada</u> .	20
VI.	ESTUDIO DE FONDO	VI. 1 Parámetro de regularidad constitucional	24
		VI. 2 Análisis de los conceptos de invalidez <u>Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control</u> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 31 B, fracción II • Artículo 31 B, fracción X • Artículo 31 B, fracción XXIV • Artículo 31 B, fracción XXII • Artículo 31 B, fracción XXIII • Artículo 31 B, fracción XIX 	47

		<u>Tema 2. Estructura orgánica del órgano interno de control</u> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 31 A, párrafo tercero • 	99
		<u>Tema 3. Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante</u> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 31 D, párrafos segundo y tercero 	104
		<u>Tema 4. Informe de gestión del órgano interno de control</u> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 31 H 	113
VII.	EFFECTOS	<p>Se precisan los efectos de la sentencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaratoria de invalidez. • Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez. • Previsión sobre el plazo aplicable para no generar un vacío normativo. • Notificaciones. 	118
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 31 A, párrafo tercero, 31 B, fracciones II, X, XIX, XXII, XXIII y XXIV, 31 D, párrafo segundo, en su porción normativa 'Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control', y 31 H de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, reformado y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO N° LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 31 D, párrafos segundo, en su porción normativa 'de dos hasta diez días hábiles', y tercero, de la referida Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.</p> <p>CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua, en la inteligencia de que, en tanto se subsana el vicio advertido respecto del plazo que tienen las personas servidoras públicas para atender los requerimientos que formule el órgano interno de control, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en el artículo 96, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	120

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2021
PROMOVENTE: INSTITUTO CHIHUAHUENSE
PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIAS: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ

LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO

SECRETARIO AUXILIAR: JOSÉ FUENTES ROSALES

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **Acción de Inconstitucionalidad 133/2021**, promovida por el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, contra diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, reformadas y adicionadas mediante Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el tres de septiembre de dos mil veintiuno mediante buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel, en su carácter de Comisionado Presidente del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que demandó la invalidez del decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E. publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el siete de agosto de dos mil veintiuno, que, entre otros aspectos, reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua; específicamente sus artículos 31 A, párrafo tercero, 31 B, fracciones II, IX, X, XII, XIII, XIV, XVII, XIX, XX a XXV, 31 D, párrafos segundo y tercero y 31 H.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, el accionante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

Primero

- Las reformas a los artículos 31 A, párrafo tercero, y 31 D impugnados que pretenden otorgar al órgano de control la facultad de garantizar la independencia de las funciones entre las autoridades que lo conforman, efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos del instituto garante para el cumplimiento de sus funciones, exigir a los servidores públicos proporcionar información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el propio órgano interno de control no guardan congruencia con los límites establecidos en el artículo 109, fracción III, párrafos penúltimo y último de la Constitución Federal, que faculta a dichos órganos internos de control a sólo promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos de los que forman parte, así como a elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa a fin de presentarlo a la autoridad substanciadora, pero no para emitir una resolución sobre la presunta responsabilidad de los servidores públicos.
- Si bien el Congreso del Estado tiene facultad para legislar sobre asuntos concernientes al régimen interno de la entidad federativa, también lo es que esa facultad no debe vulnerar el Pacto Federal, por lo que al establecerse dicha facultad para emitir resoluciones de responsabilidad administrativa a pesar de que tal función es una atribución de la Secretaría Ejecutiva del Instituto garante de conformidad con las fracciones IV, VI, VII y VIII del artículo 25 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chihuahua en correlación con el similar 3 fracción XXI y 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se vulneran los principios constitucionales de autonomía, autogobierno y garantía institucional del organismo garante.

- En el caso específico del artículo 31 B, fracción X impugnado se faculta al órgano interno de control para efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos del instituto, lo cual rebasa los límites constitucionales que establecen la naturaleza de los órganos internos de control y vulnera los principios de supremacía y jerarquía de leyes, garantía institucional de autonomía, independencia y autogobierno del organismo garante. En primer lugar, porque dicha norma genera falta de certeza jurídica pues se deja a la discrecionalidad del titular del órgano interno de control determinar qué funciones inspeccionará o sobre cuales realizará intervenciones de control.
- Con dicha atribución se genera una intrusión e injerencia en las facultades del instituto actor, dado que no es jurídicamente posible conforme al orden constitucional que una unidad administrativa con nivel jerárquico igual al de una Dirección General o su equivalente, que solamente debe tener coordinación técnica con la Auditoría Superior del Estado, se le otorguen facultades mediante intervenciones de control para dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de las funciones del instituto, del Pleno o sus áreas.
- Además, esta facultad es contraria a los artículos 3, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece que el órgano interno de control es autoridad investigadora, y 95 del mismo ordenamiento que refiere que las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, de modo que las áreas del referido órgano no pueden realizar esas solicitudes por sí mismas y de manera directa a las áreas del instituto actor.
- Por otra parte, el artículo 31 D impugnado que determina el plazo de dos a diez días para que los servidores públicos del instituto actor cumplan con los requerimientos del órgano interno de control, con independencia de que vulneran los principios de autonomía, independencia y autogobierno del instituto actor, resulta violatorio del principio de jerarquía de las leyes, ya que resulta contrario al artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que prevé un plazo de cinco a quince días, además de que en este precepto se prevé que la obligación de proporcionar información se condiciona a que los servidores públicos estén sujetos a investigación, lo que no sucede con la norma impugnada, pues esta permite esa obligación fuera de procedimiento.

Segundo

- Las reformas a los artículos 31 A, así como 31 B, fracción XIX que permiten al titular del órgano interno de control nombrar al personal de dicho órgano vulnera la esfera de competencias del instituto actor, pues éste es el que constitucionalmente cuenta con la autonomía, autogobierno e independencia para designar al Secretario Ejecutivo y demás directivos del propio instituto acorde a lo previsto en el artículo 17 de la Ley de Transparencia Local, que armoniza con los diversos 4 de la Constitución Local y 6° de la Constitución Federal.

Tercero

- El artículo 31 B, fracción II impugnado que atribuye al órgano interno de control del instituto actor la facultad de fiscalizar los recursos ejercidos por éste último, constituye una intromisión al orden constitucional, al autogobierno, autonomía y seguridad jurídica del instituto actor, pues acorde a los preceptos 79 y 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal, relacionado con los numerales 64, fracción VII y 83 bis, de la Constitución Local, esas funciones de fiscalización de los recursos públicos son exclusivos de la Auditoría Superior de la Federación y sus correlativas estatales.

Cuarto

- El artículo 31 B, fracciones XXII y XXIII impugnado que otorgan al órgano interno de control la facultad de expedir normatividad interna, así como de presentar propuestas de mejora, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, sistemas tecnológicos y cualquier mecanismo para su mejor funcionamiento y operación del control interno institucional, violan el principio de supremacía y jerarquía legal, toda vez que a partir de un acto legislativo local se reconoce la facultad del órgano interno de control de expedir normas incluso de carácter general a pesar de que forma parte de la estructura del mismo órgano garante, además de que se pasa por alto la preponderancia del Pleno del instituto garante local como órgano máximo de decisión para la expedición de normatividad interna como lo dispone el artículo 19 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

Quinto

- El artículo 31 B, fracción XXIV impugnado invade la esfera de competencia, atribuciones y facultades del instituto actor, ya que permite al órgano interno de control concertar y celebrar convenios de coordinación con otras instancias que requiera, a fin de hacer más eficiente la fiscalización, lo cual pasa por alto la jerarquía del Pleno del instituto que acorde con el artículo 19, apartado B, fracción X incisos b, c, d y e, de la Ley de Transparencia Local, es la autoridad facultada para celebrar convenios con otros sujetos obligados por virtud de la normatividad en materia de transparencia. De concebirse la autonomía de la contraloría para celebrar los acuerdos en cuestión se validaría que la autonomía del instituto garante se supeditara a la voluntad del órgano interno de control.

Sexto

- El artículo 31 H impugnado que otorga la facultad del órgano interno de control para remitir informes al Congreso estatal, vulnera la autonomía e independencia del instituto actor, debido a que conforme al dispositivo 31 F de la ley en cuestión, tal unidad administrativa tiene un nivel jerárquico homólogo al de una Dirección General o su equivalente en la estructura orgánica del organismo garante. De ahí que lo jurídicamente viable es que el órgano interno de control rinda su informe de gestión semestral y anual al Pleno del órgano garante, para que éste lo integre al informe general que presenta al Congreso del Estado conforme al artículo 19, apartado B, fracción IX, inciso e) y 31 F de la ley en cuestión.

Séptimo

- Conforme a lo expuesto en el primer, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto conceptos de invalidez el Decreto que contiene las normas impugnadas vulnera los principios de supremacía constitucional y jerarquía de leyes, relacionados con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece la obligación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de las entidades federativas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes conforme a la propia Ley General de la materia.
3. **Admisión y trámite.** La Ministra Instructora admitió a trámite la demanda¹ y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para que rindieran sus respectivos informes.
 4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal,² el Congreso del Estado de Chihuahua por conducto del Secretario de Asuntos Legislativos y Jurídicos, rindió su informe en los siguientes términos.

Manifestaciones diversas

- Las normas impugnadas fueron emitidas por el Congreso estatal en uso de sus atribuciones y en cumplimiento a todos los requisitos legales en términos de los artículos 68 de la constitución local y 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad en cuestión.

Causas de improcedencia

- Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, en virtud de que el Decreto impugnado no constituye una norma general, susceptible de combatirse mediante la acción de inconstitucionalidad, ya que carece del atributo de impersonalidad, propio de las leyes, pues solo regula aspectos inherentes al órgano interno de control en el Instituto Chihuahuense de Transparencia y Acceso a la Información.
- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, dado que el Decreto combatido en esta acción de inconstitucionalidad también fue impugnado por el accionante a través de una controversia constitucional que se encuentra pendiente de resolver en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno.

² El veintinueve de octubre de dos mil veintiuno.

Contestación a los conceptos de invalidez

- Son improcedentes los conceptos de invalidez primero, segundo y tercero planteados por el instituto promovente en los que pretende acreditar una invasión a su autonomía, independencia y autogobierno, pues el hecho de reconocer a los órganos internos de control como parte de una instancia de coordinación que ejerce facultades de fiscalización, prevención y combate a la corrupción no implica que el accionante tenga inmunidad o esté fuera del orden jurídico para ser revisado y fiscalizado, o que sus servidores públicos no sean sujetos a responsabilidad administrativa.

Las facultades concedidas al órgano interno de control en los artículos 31 A, 31 B, fracción X y 31 D impugnados en nada invaden las facultades propias del instituto ni contravienen el orden constitucional, ya que solo se centran en que dicho órgano interno de control se constituya no en una unidad administrativa, sino en un órgano parte de una instancia de coordinación que previene y combate actos de corrupción, como lo es solicitar información, realizar auditorías, visitas de inspección y de intervención de control, investigaciones, etc. dentro del plazo concedido legalmente, lo que no podría lograrse si no se le permite mantener independencia en las funciones que desarrollan las autoridades que lo integran y contar con los recursos necesarios.

Las facultades concedidas a los órgano interno de control no invaden el autogobierno, autonomía e independencia del instituto accionante, porque además de que el referido órgano es una instancia coordinada de creación constitucional, lo cierto es que las atribuciones impugnadas no van dirigidas obstaculizar el ejercicio del servicio público de garantizar el derecho acceso a la información y protección de datos personales.

No se vulnera la autonomía del instituto en cuanto a darse sus propias normas, ya que no le corresponde definir las áreas, autoridades y funcionamiento del órgano interno de control, toda vez que el accionante no forma parte de los Sistemas Nacionales y Estatales de Anticorrupción y de Fiscalización, por lo dichas facultades corresponden al referido órgano Interno.

Tampoco se vulnera la facultad del instituto de autogobernarse porque el Decreto impugnado en nada interfiere en las facultades del instituto de elegir y designar a los miembros de sus propias autoridades, órganos de gobierno o áreas, así como a los requisitos de ingreso y permanencia.

Finalmente, conforme al artículo 10 de la Ley General de Responsabilidades es infundado que el órgano interno de control no cuente con facultades de fiscalización y verificación.

- No asiste razón al instituto actor cuando en el cuarto concepto de invalidez sostiene que al órgano interno de control se le están dando facultades para expedir normatividad de carácter general. Ello, pues la única intención del legislador fue adecuar el marco jurídico a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, particularmente a sus artículos 15, 16, 17 y 18.
- Resultan improcedentes los argumentos planteados por el instituto en su quinto concepto de invalidez, ya que el legislador al establecer la facultad del órgano interno de control de celebrar convenios de coordinación atendió a los principios rectores de los Sistemas Nacionales de Fiscalización y de Anticorrupción, que definen el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría en los distintos órdenes de gobierno.

Además, conforme a los artículos 3 y 95 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas los órganos internos de control podrán ser autoridades investigadoras facultadas para celebrar convenios de colaboración para cumplir con sus atribuciones, las cuales son diferentes a la de garantizar el derecho de transparencia y acceso a la información.

- Es infundado el argumento contenido en el sexto concepto de invalidez porque la facultad del titular del órgano interno de control de enviar al Congreso del Estado de Chihuahua el informe anual de actividades no vulnera la autonomía e independencia del instituto actor, ya que presentar informes de actividades financieras es obligación de cualquier ente u organismo público, máxime si forma parte del estructura gubernamental en la que se destina gasto público para su funcionamiento. Finalmente, esta facultad tiende a salvaguardar los intereses y la normatividad interna de funcionamiento del propio instituto.
- No le asiste razón al instituto cuando afirma en su séptimo concepto de invalidez que se violentan los principios de supremacía constitucional y jerarquía de leyes, pues contrariamente a lo alegado, el Estado de Chihuahua expidió el Decreto impugnado en ejercicio de las facultades concurrentes que le otorga la propia Constitucional Federal.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal,³ el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua por conducto de la Directora General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno del Estado, contestó la demanda en los siguientes términos:

Contestación a los conceptos de invalidez

- Las facultades otorgadas al órgano interno de control del instituto actor son válidas, por lo que no le asista la razón al accionante, toda vez que tales preceptos no violan los principios de supremacía y jerarquía de leyes, garantía institucional, autonomía, autogobierno, independencia, legalidad, imparcialidad, eficacia, objetividad y profesionalismo consagrados en la Constitución Federal, ya que al contrario, los preceptos resultan necesarios para el cumplimiento de un mandato constitucional respecto de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que aun cuando el instituto tenga el carácter de autónomo, ello no implica que deje de ser parte del Estado y se aparte de las imposiciones señaladas constitucionalmente señaladas a los organismos constitucionales autónomos.
- Por lo tanto, las facultades otorgadas al órgano interno de control del instituto accionante se apegan perfectamente al mandato previsto en los artículos 109, fracción III, párrafos quinto y sexto, y 116, fracciones II, párrafos quinto y sexto, y VIII, de la Constitución Federal que establecen que los entes públicos tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley.

6. **Alegatos.** Ninguna de las partes los hizo valer.
7. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de cuatro de enero de dos mil veintidós quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
8. **Primer retorno.** Por acuerdo de dos de enero de dos mil veintitrés la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó retornar el expediente a la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la continuación del trámite respectivo.
9. **Segundo retorno.** Finalmente, conforme a lo resuelto en sesión privada del Tribunal Pleno celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, mediante proveído de uno de diciembre del mismo año, la Ministra Presidenta ordenó retornar esta Acción de inconstitucionalidad a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para que continuara actuando como instructora.

I. COMPETENCIA

10. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023⁶ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, debido a que se trata de una acción de inconstitucionalidad en la que el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública plantea la posible contradicción entre normas generales expedidas por el Poder Legislativo de dicha entidad federativa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ El veintinueve de octubre de dos mil veintiuno.

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

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

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 [...].

⁵ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

⁶ **Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito:**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]

11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.⁷

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

12. En términos de lo dispuesto en el artículo 73, relacionado con el diverso 41, fracción I, ambos de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ esta Suprema Corte advierte que en el apartado respectivo del escrito de demanda, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública señaló como normas impugnadas todas aquellas que fueron modificadas por el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno, por el cual se **reformaron** los artículos 31 A, párrafo tercero; 31 B, fracciones II, IX, X, XII, XIII, XIV, XVII y XIX, y 31 H; y se **adicionaron** las fracciones XX a XXV al artículo 31 B, y los párrafos segundo y tercero del artículo 31 D, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
13. No obstante, a partir de una lectura integral de la demanda, se advierte que el Instituto accionante solo presentó conceptos de invalidez respecto de los artículos 31 A, párrafo tercero⁹, 31 B, fracciones II¹⁰, X¹¹, XIX¹², XXII¹³, XXIII¹⁴, XXIV¹⁵, 31D párrafos segundo y tercero¹⁶ y 31 H¹⁷.
14. De ahí que, para efectos de la presente acción de inconstitucionalidad, solo se tienen como impugnadas dichas normas, cuyo contenido es el siguiente:

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

Artículo 31 A. El Organismo Garante deberá contar con un Órgano Interno de Control, el cual estará dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. [...]

El Órgano Interno de Control tendrá una persona titular que lo representará, y en su estructura orgánica garantizará la independencia de funciones entre las autoridades que lo conforman, las que serán al menos aquellas con atribuciones de investigación, las de substanciación y resolución, en su caso, así como las encargadas de la auditoría interna y mejora de la gestión pública. Para lo cual, contará con los recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto y atribuciones legales. [...]

Artículo 31 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones: [...]

II. Fiscalizar y verificar que el ejercicio del gasto del Organismo Garante se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y los montos autorizados. [...]

X. Solicitar la información, efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos del Organismo Garante para el cumplimiento de sus funciones. Las solicitudes y visitas a que se refiere esta fracción podrán realizarse por la persona titular del Órgano Interno de Control o por conducto de las diversas áreas del propio Órgano Interno de Control a las que se les asignen de forma concurrente las mismas. [...]

⁷ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

⁸ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

⁹ Primer concepto de invalidez, página 17 de la demanda, y segundo concepto de invalidez, página 24 de la demanda.

¹⁰ Tercer concepto de invalidez, página 27 de la demanda.

¹¹ Primer concepto de invalidez, página 17 de la demanda.

¹² Segundo concepto de invalidez, página 24 de la demanda.

¹³ Cuarto concepto de invalidez, página 29 de la demanda.

¹⁴ Cuarto concepto de invalidez, página 29 de la demanda.

¹⁵ Quinto concepto de invalidez, página 31 de la demanda.

¹⁶ Primer concepto de invalidez, página 17 de la demanda.

¹⁷ Sexto concepto de invalidez, página 33 de la demanda.

XIX. Nombrar y remover libremente al personal del Órgano Interno de Control. [...]

XXII. Emitir reglamentos, lineamientos, manuales, guías y disposiciones de carácter general que se requieran para la debida organización y funcionamiento del Órgano Interno de Control, así como para el ejercicio de las atribuciones que las leyes y demás ordenamientos jurídicos le otorgan; debiendo ordenar, en su caso, la publicación en el Periódico Oficial del Estado.

XXIII. Presentar, a las diversas áreas administrativas del Órgano Garante, propuestas de mejora, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, sistemas tecnológicos o cualquier mecanismo para su mejor funcionamiento y operación del control interno institucional, incluyendo las del propio Órgano Interno de Control. [...]

XXIV. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesarios, convenios de coordinación con las instancias que requiera con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de sus atribuciones directas. [...]

Artículo 31 D. El Órgano Interno de Control, su titular y personal adscrito, cualquiera que sea su nivel, tienen impedimento para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones conferidas a las y los servidores públicos del Organismo Garante.

Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control, para lo cual se les otorgará un plazo de dos hasta diez días hábiles, pudiendo ampliarse por causas debidamente justificadas cuando así lo solicite la parte requerida. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

Si transcurrido el plazo establecido por el Órgano Interno de Control, el área o persona servidora pública requerida, sin causa justificada, no atiende los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, aquel procederá a fincar las responsabilidades que correspondan.

Artículo 31 H. La persona titular del Órgano Interno de Control deberá remitir al Congreso del Estado, copia de su informe de gestión anual, en el mes de febrero del año siguiente al que se reporta.

[Énfasis añadido]

15. Además, esta Suprema Corte tampoco advierte del análisis integral de la demanda y los conceptos de invalidez, planteamiento alguno a partir del cual se cuestione por vicios propios la constitucionalidad de la emisión del referido Decreto.
16. Resulta ilustrativa, por las razones que la conforman, la jurisprudencia P./J. 98/2009 de este Tribunal Pleno, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.”**¹⁸
17. Finalmente, tampoco pasa inadvertida la referencia expresada en el apartado III de la demanda, respecto a que en “vía de consecuencia” se declare la inconstitucionalidad del Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., lo cual es insuficiente para considerar a la totalidad del Decreto como efectivamente impugnado, dado que la invalidez indirecta o en vía de consecuencia es un aspecto que, en su caso, debe ser examinado el apartado de efectos al cumplirse las condiciones establecidas en la jurisprudencia P./J. 53/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.”**¹⁹

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 53/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1564, registro digital 164820.

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, página 1536, registro digital 166985, cuyo texto señala lo siguiente: “El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.”

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.²⁰

III. OPORTUNIDAD

19. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
20. En este caso, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron las normas impugnadas fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el sábado siete de agosto de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover la demanda respectiva comprendió del domingo ocho de agosto al lunes seis de septiembre de dos mil veintiuno.
21. Por lo tanto, si el escrito de demanda fue presentado en este Alto Tribunal el lunes seis de septiembre de dos mil veintiuno, su presentación fue oportuna.
22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.²¹

IV. LEGITIMACIÓN

23. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, los organismos garantes de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales de las entidades federativas se encuentran legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales que vulneren esos derechos.
24. En el caso, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene el carácter de organismo garante de los referidos derechos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²² y 4, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua²³, por lo que se encuentra legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.
25. Asimismo, se tiene que en representación del Instituto accionante comparece Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel, quién se ostenta con el carácter de Comisionado Presidente del organismo, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria celebrada el seis de enero de dos mil veinte, por medio del cual fue designado por el Pleno del referido ente autónomo para fungir con el carácter mencionado por un periodo de tres años a partir de la fecha de la elección.

²⁰ La señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

²¹ La señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

²² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 116. En el Estado de Chihuahua, toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y en esta Constitución. La mujer y el hombre son iguales ante la Ley. [...].

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

²³ **Constitución Política del Estado de Chihuahua**

Artículo 4o. En el Estado de Chihuahua, toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y en esta Constitución. La mujer y el hombre son iguales ante la Ley. [...].

III. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, se estará a los principios y bases a que se refiere el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...].

Para garantizar y hacer efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, se crea el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y tendrá, en el ámbito de su competencia, facultades para sancionar. [...].

26. Dicha facultad de representación prevista en el artículo 24, fracciones I, IV y XI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, así como en los diversos 4 y 6 del Reglamento Interior del instituto en cuestión²⁴ establece que corresponde a la persona titular de la Presidencia del Pleno la representación legal del Instituto ante los tribunales en cualquier clase de juicio, aunado a ello, obra en el expediente copia certificada del acuerdo de uno de septiembre de dos mil veintiuno, mediante el cual el Pleno en cuestión aprobó la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad; en consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, en relación con los diversos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia²⁵ procede reconocer la representación del Comisionado Presidente del multicitado organismo estatal para promover la presente acción de inconstitucionalidad.
27. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de siete votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Batres Guadarrama y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.²⁶

²⁴ **Artículo 24.** El (la) Presidente (a) del Pleno tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Representar legalmente al Organismo Garante con facultades de mandatario para actos de administración, pleitos y cobranzas y de dominio, así como otorgar y sustituir poderes generales y especiales para estos actos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y previa autorización del Pleno.

IV. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos adoptados por el Pleno.

XI. Las demás que le confiera esta Ley y su reglamento.

Artículo 4.- El Instituto se regirá para su organización y funcionamiento, por las disposiciones de la Ley y su Reglamento, el presente Reglamento Interior y las demás disposiciones de observancia general que le resulten aplicables.

Las disposiciones de este Reglamento son de observancia obligatoria para los(as) Consejeros(as) y el personal que integra el Instituto, correspondiéndole al Consejo General y al (a la) Presidente(a) del mismo, cuidar de su debido cumplimiento.

Las disposiciones, acuerdos y lineamientos de observancia al interior de la Institución, que conforme a su competencia emitan el Consejo General y el (la) Presidente(a), serán comunicados al personal por conducto de la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 6. El (la) Consejero(a) Presidente(a), el(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) y el (la) Director(a) Jurídico(a), de manera conjunta o separadamente, representarán al Instituto como mandatarios(as) generales para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las particulares que requieran cláusula especial conforme a la ley, sin limitación alguna, en los términos del Código Civil del Estado, ante toda clase de autoridades, ya sean federales, estatales o municipales, del orden civil, administrativo o laboral, para que ante las mismas pueda realizar cualquier clase de trámites, presentar toda clase de promociones, escritos y documentos y recoger cualquier documentación, contestar demandas, oír y recibir notificaciones, ofrecer pruebas e intervenir en el desahogo de las que ofrezcan las partes, absolver y articular posiciones, comprometer en árbitros, transigir, dirimir controversias a través de amigables componedores, recusar, desistirse, recibir pagos, entablar toda clase de recursos, para presentar denuncias y querrelas de carácter penal, ratificar las mismas, coadyuvar con el ministerio público, y ante las autoridades correspondientes solicitar la reparación de daños y perjuicios causados al patrimonio del Instituto, y en su caso, otorgar el perdón del ofendido; pudiendo para tales efectos presentar, firmar y recoger toda clase de promociones, escritos y documentos y realizar cualquier clase de trámites relacionados con tales fines. Asimismo se les confieren facultades para que puedan promover, interponer y desistirse del juicio de amparo.

El mandato general amplísimo para pleitos y cobranzas, conferido en los términos del presente artículo, comprende que puedan tener la representación patronal para los efectos de los artículos 11, 46, 47, 134 fracción III, 523, 692 fracciones I, I y III, 786, 787, 788, 873, 874, 878, 879, 880, 881, 883 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo, así como las demás disposiciones relativas del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, y puedan actuar ante o frente a los sindicatos con los cuales existan celebrados contratos de trabajo y para todos los efectos conflictivos, así como ante los trabajadores personalmente considerados y para todos los efectos de contratos individuales; en general para todos los asuntos obrero patronales y para ejercitarse ante cualesquiera de las autoridades de trabajo y servicio social a que se refiere el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo; podrán asimismo comparecer ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ya sean locales o federales, proponer arreglos conciliatorios, celebrar transacciones para tomar toda clase de decisiones, para negociar y transigir convenios laborales, al mismo tiempo podrán actuar como representantes del Instituto en calidad de administrador, respecto y para toda clase de juicios o procedimientos de trabajo que se tramite ante cualesquiera autoridades; al mismo tiempo podrán celebrar, modificar, resolver, novar, extinguir, revocar o rescindir contratos de trabajo; podrán pagar y recibir pagos; podrán intentar toda clase de recursos, juicios y procedimientos e incluso el amparo, y desistirse de unos y otros.

²⁵ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

²⁶ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y DE SOBRESEIMIENTO

28. El Poder Legislativo del Estado de Chihuahua al dar contestación a la demanda planteó dos causas de improcedencia, las cuales serán atendidas a continuación.

V.1. Improcedencia en virtud de que el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E. no tiene el carácter de una norma general

29. El Poder Legislativo Local demandado refiere que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de la materia, con relación al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, pues, en su opinión, el Decreto impugnado no constituye una norma general susceptible de combatirse en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que carece del atributo de impersonalidad, propio de las leyes, dado que regula aspectos inherentes al Órgano Interno de Control del Instituto Chihuahuense de Transparencia y Acceso a la Información.
30. El planteamiento de improcedencia que alega el Congreso demandado se refiere al concepto de "normas generales" como objeto de impugnación en la acción de inconstitucionalidad, el cual surge a partir del entendimiento sistemático del artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la Materia en relación con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, los cuales establecen lo siguiente:

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.; [...]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

31. La causa de improcedencia mencionada resulta **infundada**. Esta Suprema Corte ha delimitado el alcance del concepto de normas generales para efectos de su impugnación en la acción de inconstitucionalidad. Al respecto, se ha sostenido que conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas generales, toda vez que la intención del órgano reformador de la Constitución, al crear este medio de control constitucional, fue instituir un procedimiento que permitiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución, y que las sentencias correspondientes tuvieran efectos generales.
32. De tal manera, la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra "normas generales" no implica confrontar cualquier tipo de disposición u ordenamiento, sino solo aquellas que al revestir el carácter de leyes lo sean en sentido formal y material, no así cualquier acto legislativo cuyo contenido y alcance no reúna las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.
33. Sobre este tópico, es criterio de esta Suprema Corte que cualquier ley como acto formalmente legislativo presupone la concurrencia de un criterio material cuando todas sus disposiciones gozan de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, de tal manera que, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no debe atenderse a la mera denominación que el órgano legislativo le haya dado al momento de su creación, sino a sus características materiales antes apuntadas.
34. Lo anterior cobra relevancia, porque los órganos legislativos preponderantemente suelen emitir lo que históricamente se han denominado como leyes y decretos, los cuales en principio difieren en su aspecto material debido a que las leyes se encargan de regular situaciones jurídicas generales y abstractas, mientras que los decretos se avocan a cuestiones de índole particular, concretas e individuales.
35. Sin embargo, dicha diferenciación no es unívoca, pues en la práctica los decretos son comúnmente utilizados como mecanismos de publicación de leyes, o bien, a la ley se le suele dar la denominación de decreto.

36. Lo anterior encuentra sustento en las jurisprudencias P./J. 22/99 y P./J. 23/99 de este Tribunal Pleno, de rubros: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.”**²⁷ y **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.”**²⁸, así como en la **acción de inconstitucionalidad 31/2019**²⁹.
37. Sobre esa base, la causa de improcedencia alegada por el Poder Legislativo es **infundada**, porque el Decreto LXVII/RFLEY/1039/2021 XII P.E. es el instrumento legislativo previsto en los artículos 57, 58 y 64, fracciones I y II, de la Constitución del Estado de Chihuahua³⁰, en relación con los diversos 4 de la Ley Orgánica Del Poder Legislativo Del Estado De Chihuahua³¹ y 2, fracción IV del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo³², por el cual fueron emitidas las normas impugnadas que han quedado precisadas en el aparatado correspondiente de esta sentencia y que, efectivamente, están dotadas de generalidad, abstracción e impersonalidad, en tanto que regulan distintas atribuciones del Órgano Interno de Control del Instituto accionante, así como diversas obligaciones relacionadas con el funcionamiento de dicho órgano administrativo.
38. En efecto, las normas impugnadas son generales, abstractas e impersonales en tanto que se dirigen a regular aspectos orgánicos, operativos y facultativos del Órgano Interno de Control encargado de prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas del personal del instituto accionante, que incluye tanto atribuciones y deberes para la persona Titular y servidores públicos de ese órgano administrativo como obligaciones y posibles sanciones para los servidores públicos del órgano garante accionante.
39. De ahí que resulta inexacta la afirmación del Poder Legislativo Local en cuanto a que el Decreto, que contiene las normas impugnadas, carece del atributo de impersonalidad por el simple hecho de regular aspectos inherentes al Órgano Interno de Control del Instituto Chihuahuense de Transparencia y Acceso a la Información. Lo anterior, pues dichas normas de modo alguno están previstas de particularidad hacia determinada persona, al contrario, la regulación se dirige a la entidad pública administrativa como tal y a las personas servidoras públicas que se sitúen en las hipótesis normativas.
40. Asimismo, se destaca que las normas impugnadas que se contienen en el Decreto mencionado conllevan efectos hacia el futuro al poder ser aplicadas caso por caso a partir de la entrada en vigor que establece el artículo único transitorio del propio decreto, esto es, al día siguiente de su publicación; son obligatorias dado que su cumplimiento resulta de acatamiento irrestricto para los servidores públicos destinatarios de las normas que se ubiquen en los supuestos correlativos y, finalmente, son permanentes hasta en tanto que las normas sean derogadas o reformadas, o bien, abrogado el ordenamiento que las contiene.

²⁷ Jurisprudencia P./J. 22/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, página 257, registro digital 194283.

²⁸ Jurisprudencia P./J. 23/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, página 256, registro digital 194260.

²⁹ Resuelta en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

³⁰ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua**

Artículo 57.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión, las que serán suscritas por el presidente y secretarios.

Artículo 58.- Son materia de ley aquellas resoluciones emitidas dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo que tengan un contenido general y versen sobre materias de interés común; de decreto, las que dentro de la misma órbita tengan un contenido particular y versen sobre determinados tiempos, personas o lugares; de acuerdo, las que sean distintas de las anteriores; y de iniciativa de ley o decreto las que resuelva presentar conforme al artículo 71, fracción III, de la Constitución Federal.

Artículo 64.- Son facultades del Congreso:

I.- Legislar en todo lo concerniente al régimen interior del Estado, dentro del ámbito competencial reservado por la Constitución Federal.

II.- Abrogar, derogar, reformar y adicionar las leyes y decretos. [...]

³¹ **Ley Orgánica Del Poder Legislativo Del Estado De Chihuahua**

Artículo 4.- La estructura y funcionamiento del Congreso del Estado y las atribuciones de sus integrantes se sujetarán a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en el presente ordenamiento, en los reglamentos que se expidan de conformidad con la presente Ley, y en las demás disposiciones legales aplicables.

³² **Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo**

Artículo 2. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por: [...]

IV. Decreto: Es la resolución de carácter vinculante que emite el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, en su caso, sobre iniciativas o asuntos de su competencia y que deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

V.2. Improcedencia porque el instituto promovente promovió dos vías de control constitucional para impugnar el mismo Decreto

41. Por otra parte, el Congreso Local demandado considera actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, porque el Instituto accionante promovió una diversa controversia constitucional contra el mismo Decreto y formuló los mismos conceptos de invalidez.
42. En principio, cabe aclarar que la causa de improcedencia alegada se refiere a lo que en el derecho procesal se conoce como *litispendencia* y que, en el caso de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, se encuentra prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la Materia en los términos siguientes:
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]
- III.** Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; [...]
43. Del numeral transcrito se advierte que para que se actualice la improcedencia del medio de control constitucional debe existir otro pendiente de resolver en el que concurra la identidad de: (i) partes, (ii) normas generales y (iii) conceptos de invalidez.
44. En el caso concreto, esta causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo Local resulta **infundada**.
45. En primer término cabe destacar que, si bien pudieran actualizarse los supuestos para que concurra la identidad a que hace referencia la fracción III del artículo 19, pues de la lectura de la demanda promovida en la **controversia constitucional 120/2021** se aprecia que el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (mismo actor) hace valer idénticos conceptos de invalidez a los formulados en el presente medio de control, en contra de las mismas normas, lo cierto es que existe una restricción que impide que se actualice dicha causal.
46. De conformidad con la Ley Reglamentaria en la materia, para la resolución de las acciones de inconstitucionalidad son aplicables las disposiciones contenidas en el Título II de dicha ley relativas a las controversias constitucionales. Sin embargo, ello tiene como salvedad aquellas cuestiones que sí se encuentren previstas en el Título III de dicha ley.³³
47. En ese sentido, el artículo 65 de este ordenamiento que rige de manera específica lo correspondiente a acciones de inconstitucionalidad, establece los términos en los que son aplicables las causales de improcedencia reguladas en los artículos 19 y 20 respectivamente. En lo que interesa al caso concreto, se establece una restricción respecto de la aplicación de las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19. El párrafo segundo del artículo 65 mencionado, indica que sólo podrán emplearse dichas causales cuando los supuestos contemplados en ellas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

Artículo 65.

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

Las **causales previstas en las fracciones III y IV** del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas **se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad**.

Artículo 19.

Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

³³ **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.

III. Contra normas generales, actos u omisiones **que sean materia de una controversia pendiente de resolver**, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales, actos u omisiones **que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia**, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

[Énfasis añadido]

48. En ese sentido, toda vez que la causa de improcedencia de *litispendencia* regulada en la fracción III se invoca en una acción de inconstitucionalidad respecto de lo planteado en una controversia constitucional, resulta evidente que se actualiza la excepción de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 65 de la Ley Reglamentaria en la materia. Por ello, con independencia de la posible identidad en las partes, normas y conceptos de invalidez que se hacen valer en ambos medios de control, la causa de improcedencia invocada por el Poder Legislativo Local resulta **infundada**.
49. Así, considerando que no se advierte la actualización de las causas de improcedencia invocadas, y que este Alto Tribunal no advierte de oficio la actualización de alguna diversa, se procede a realizar el estudio de fondo respectivo.
50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por el sobreseimiento respecto del artículo 31 B, en sus diversas fracciones. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.³⁴

VI. ESTUDIO DE FONDO

51. Tomando en cuenta lo establecido en el apartado correspondiente a la precisión de las normas impugnadas y que no se actualizan las causas de improcedencia o sobreseimiento invocadas, en el estudio de fondo se analizará la constitucionalidad de los artículos 31 A, párrafo tercero; 31 B, fracciones II, X, XIX, XXII, XXIII, XXIV, 31 D párrafo segundo y tercero, y 31 H.
52. Con el fin de realizar dicho estudio, el apartado de fondo se estructurará de la siguiente manera:

Temas	Artículos analizados
VI.1 Parámetro de regularidad constitucional	
VI.2 Análisis de los conceptos de invalidez	
Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control	Análisis de los siguientes artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua: <ul style="list-style-type: none"> • Subtema 1.1. Artículo 31 B, fracción II • Subtema 1.2. Artículo 31 B, fracción X • Subtema 1.3. Artículo 31 B, fracción XXIV • Subtema 1.4. Artículo 31 B, fracción XXII • Subtema 1.5. Artículo 31 B, fracción XXIII • Subtema 1.6. Artículo 31 B, fracción XIX
Tema 2. Estructura orgánica del órgano interno de control	Análisis del <u>artículo 31 A, párrafo tercero</u> , de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
Tema 3. Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante	Análisis del <u>artículo 31 D, párrafos segundo y tercero</u> de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
Tema 4. Informe de gestión del órgano interno de control	Análisis del <u>artículo 31 H</u> de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

³⁴ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

VI. 1 Parámetro de regularidad constitucional

53. El veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.
54. En lo que interesa, las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 constitucional³⁵ establecen que el Congreso Federal tiene la facultad para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 de la propia Constitución³⁶, así como la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
55. Por su parte, el artículo 108 constitucional prescribe quiénes son las personas consideradas como servidoras públicas en el ámbito federal para efectos de responsabilidad administrativa, y en esos mismos términos, establece que las constituciones estatales deben precisar a las personas que tienen el carácter de servidoras públicas en las entidades federativas incluyendo a la Ciudad de México.³⁷ Asimismo, el dispositivo constitucional prevé como servidores públicos, entre otros, a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorgan autonomía.
56. La fracción III del artículo 109 constitucional³⁸ prevé, entre otras cuestiones, que se aplicarán sanciones administrativas a las personas servidoras públicas por los actos u omisiones que afecten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

³⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución; [...]

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

³⁶ **Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

³⁷ **Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. [...]

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, **los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía**, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. [...]

³⁸ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: [...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

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

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

57. Además, indica que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente. Respecto de las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.
58. Asimismo, el último párrafo de la fracción III del referido artículo 109 constitucional contempla de forma expresa que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control que tendrán, en su ámbito de competencia local, las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.
59. Finalmente, el artículo 113 de la Constitución Federal³⁹ establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos conforme a las bases y principios ahí establecidos para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno. Asimismo, señala que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales de anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades de las entidades federativas.
60. Sobre la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, en las **acciones de inconstitucionalidad 56/2016⁴⁰, 58/2016⁴¹, 30/2016 y su acumulada 31/2016⁴²**; así como las **controversias constitucionales 76/2015⁴³ y 12/2016⁴⁴**, este Tribunal Pleno advirtió que el régimen transitorio de dicha reforma prevé que el sistema federal y los locales en la materia deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma.
61. También precisó que el nuevo modelo parte de la base de que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción⁴⁵, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las Leyes Generales correspondientes.⁴⁶

³⁹ **Artículo 113.** [...]

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción".

⁴⁰ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁴¹ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴³ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 29 de mayo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁴ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 29 de mayo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁵ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "...la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos".

⁴⁶ **Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo".

62. Advirtió que, durante los trabajos legislativos, el Constituyente expresó la necesidad de contar con un marco normativo de carácter general expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. Dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.⁴⁷
63. En las resoluciones señaladas también se destacó que la emisión de las Leyes Generales en la materia son la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas.
64. Como sustento de lo anterior, retomó lo establecido en el régimen transitorio, específicamente en los artículos Quinto y Séptimo⁴⁸, en los que se condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones de los diversos artículos constitucionales, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales en mención, es decir, que entrarían en vigor de modo simultáneo.
65. Lo anterior, con la finalidad de asegurar que, tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las Leyes Generales a fin de brindar seguridad jurídica y que el Sistema funcione de manera eficaz y coordinada desde un inicio.
66. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 115/2017**⁴⁹ se precisó que, en el ámbito de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la Ley General, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aun menos, contrariarla.⁵⁰
67. También se sostuvo que esa acotación encuentra sustento en la necesidad expresada por el Constituyente Permanente de homologar acciones en todos los órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción, razón que se hizo valer para justificar la decisión de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir, entre otras, la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno.
68. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019**⁵¹ se reafirmó que si bien la competencia legislativa de las entidades federativas en la materia está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva Ley General, la intención del constituyente permanente fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa (relativa).

⁴⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

⁴⁸ **Quinto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto.

Sexto. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

⁴⁹ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 23 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 115/2017, página 136. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁵¹ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 1 de marzo de 2021, párrafos 64 y 65, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

69. En ese mismo precedente⁵² se apuntó que el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial no implica que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas. Sin embargo, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas, sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.⁵³
70. También se reiteró que el ánimo extraordinario del Constituyente fue homologar a nivel nacional el régimen federal y los regímenes locales aplicables en la materia.⁵⁴ En ese sentido, se advirtió que la Ley General no contiene propiamente preceptos que deriven en las legislaturas estatales con espacios amplios de configuración legislativa, sino un mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la Ley General, la cual sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un sistema homogéneo de responsabilidades administrativas, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella.⁵⁵
71. Ahora bien, en cumplimiento a lo establecido en las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 constitucional, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
72. En lo que a este asunto interesa, los artículos 1 y 2 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen que esta tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, sus obligaciones y las sanciones aplicables a partir de las bases generales para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética y responsabilidad en el servicio público.⁵⁶
73. Por su parte, de las fracciones II, III, IV, V, XXVI del artículo 3 de la misma Ley se desprende que los órganos internos de control son las unidades administrativas a quienes corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, la investigación, substanciación y resolución respecto de responsabilidades administrativas no graves, además tienen a su cargo promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos; que son servidoras públicas las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; y, que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.⁵⁷

⁵² Ibidem, párrafo 67. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁵³ Ibidem, párrafo 92.

⁵⁴ Ibidem, párrafo 89. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁵⁵ Ibidem, párrafos 90 y 91.

⁵⁶ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación".

Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;

II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y

V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

⁵⁷ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

74. Vale destacar que la fracción X del propio precepto⁵⁸ refiere que por entes públicos se debe entender, entre otros, a los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus equivalentes en las entidades federativas y en los órganos jurisdiccionales que no sean parte de los poderes judiciales.
75. Asimismo, la diversa fracción XX⁵⁹ establece que se consideran órganos autónomos aquellos a los que la Constitución otorga de manera explícita autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. Esto incluye también a aquellos organismos creados con este carácter en las constituciones de las entidades federativas.
76. Igualmente, la legislación general en comento define a los órganos internos de control como las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, **así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades** de servidores públicos (fracción XXI del artículo 3 invocado).⁶⁰
77. Ahora, de acuerdo con la fracción XXVI⁶¹ del precepto analizado, el Sistema Nacional Anticorrupción se refiere a la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.
78. Por su parte, los artículos 8 y 9, fracción II de la citada Ley⁶² estipulan que el Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los Municipios; siendo autoridades facultadas para aplicar la Ley, entre otros, los órganos internos de control.
79. El artículo 10⁶³ prevé que las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas; además los órganos internos de control serán competentes para:

IV. Autoridad resolutora: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

V. Comité Coordinador: Instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción; [...]

XXVI. Sistema Nacional Anticorrupción: La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y [...].

⁵⁸ X. Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

⁵⁹ XX. Órganos constitucionales autónomos: Organismos a los que la Constitución otorga expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, incluidos aquellos creados con tal carácter en las constituciones de las entidades federativas.

⁶⁰ XXI. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;

⁶¹ XXVI. Sistema Nacional Anticorrupción: La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y

⁶² **Artículo 8.** Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley.

El Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Artículo 9. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

I. Las Secretarías;

II. Los Órganos internos de control; [...]

⁶³ **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

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

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y

III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

- Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;
 - Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y
 - Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.
80. El diverso 11 de la misma Ley⁶⁴ estipula que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, precisando que en caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.
81. También el artículo 15⁶⁵ establece que para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar las personas servidoras públicas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción; y el 17 estipula que los órganos internos deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas.⁶⁶
82. De igual forma, los artículos 18 y 19⁶⁷ prevén que los entes públicos deberán implementar los mecanismos de coordinación que determine el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en términos de la Ley General que regula ese sistema nacional, e informar al citado comité **a través de los órganos internos de control**, sobre los avances y resultados que tengan.
83. Asimismo, en relación con las atribuciones de los órganos internos de control reconocida por la Ley General de Responsabilidades Administrativas destaca, en concreto, la de llevar a cabo investigaciones o auditorías. En efecto artículo 36 de la ley⁶⁸ faculta a los órganos internos de control estarán facultados para llevar a cabo investigaciones o auditorías.

⁶⁴ **Artículo 11.** La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

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

En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.

⁶⁵ **Artículo 15.** Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

En la implementación de las acciones referidas, los Órganos internos de control de la Administración Pública de la Federación o de las entidades federativas deberán atender los lineamientos generales que emitan las Secretarías, en sus respectivos ámbitos de competencia. En los Órganos constitucionales autónomos, los Órganos internos de control respectivos, emitirán los lineamientos señalados.

⁶⁶ **Artículo 17.** Los Órganos internos de control deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado conforme a este Capítulo y proponer, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

⁶⁷ **Artículo 18.** Los Órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de Faltas administrativas y hechos de corrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados.

Artículo 19. Los entes públicos deberán implementar los mecanismos de coordinación que, en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, determine el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción e informar a dicho órgano de los avances y resultados que estos tengan, a través de sus Órganos internos de control.

⁶⁸ **Artículo 36.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los Declarantes.

84. Mientras que los artículos 91, 94, 95 y 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁶⁹ establecen que la investigación por presunta responsabilidad de faltas administrativas puede iniciar de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por autoridades competentes o por auditores externos; para cumplir sus atribuciones las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las investigaciones que deriven de denuncias.
85. Por otro lado, el artículo 115⁷⁰ prevé que, entre otros, los órganos internos de control contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones que le corresponde, de modo que la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquella o aquellas encargadas de la investigación.
86. Parte de las consideraciones citadas se retoman de las **acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016, 30/2016 y su acumulada 31/2016, 115/2017, 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, y 124/2022**; así como de las **controversias constitucionales 76/2015 y 12/2016**.
87. Por lo que respecta al Sistema Nacional Anticorrupción, en lo que interesa, la legislación general dispone que entre sus objetivos se encuentran el de establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en los diversos niveles de gobierno, así como las bases para: 1. La emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; 2. La promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; 3. La implementación del Sistema Nacional de Fiscalización; y, 4. La creación e implementación de sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno (artículo 2, fracciones I, III, VII, IX y X Ley General del Sistema Nacional de Fiscalización).⁷¹

⁶⁹ **Artículo 91.** La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

Artículo 94. Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia. Lo anterior sin menoscabo de las investigaciones que se deriven de las denuncias a que se hace referencia en el Capítulo anterior.

Artículo 95. Las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquélla que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta Ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes.

Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se observará lo dispuesto en el artículo 38 de esta Ley.

Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogas en las entidades federativas.

Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos.

Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

Además de las atribuciones a las que se refiere la presente Ley, durante la investigación las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas Faltas administrativas.

⁷⁰ **Artículo 115.** La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

⁷¹ **Artículo 2.** Son objetivos de esta Ley:

I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; [...]

III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; [...]

VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; [...]

IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y

X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

88. En su artículo 3, fracciones VI y VII, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción⁷² recoge, respectivamente, el mismo concepto de entes públicos previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y reconoce a los órganos internos de control como aquellos que existen en los entes públicos.
89. Asimismo, en la diversa fracción XII⁷³ del propio precepto establece que el Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones. Por cuanto a dicho sistema vale destacar que el artículo 37⁷⁴ de la propia legislación establece que su objeto es establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes quienes, entre diversos aspectos, promoverán el intercambio de información para el desarrollo de la fiscalización. Asimismo, la fracción IV de ese precepto reconoce como parte de los integrantes de ese sistema a las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.
90. Por último, en lo que respecta a dicho artículo 3, en la fracción XIII define que por “sistemas locales” se entenderán los diversos sistemas anticorrupción de las entidades federativas.
91. En el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción⁷⁵ se precisa que éste tendrá por finalidad, entre otros aspectos, establecer las bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en lo concerniente a las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en lo relativo a la fiscalización y control de recursos públicos. Asimismo, en el diverso 7 se establece que uno de los integrantes del sistema serán los sistemas locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.
92. Por su parte, el artículo 8 dispone que el Comité Coordinador es el responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, el cual contará, entre otras, con facultades de determinación e instrumentación de mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan (artículo 9, fracción VII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción); de diseño de mecanismos de coordinación con los sistemas locales (fracción X); de promoción de convenios con autoridades financieras y fiscales para facilitar a los órganos internos de control y a los entes de fiscalización la consulta de la información necesaria para las investigaciones (fracción XV); así como de disposición de medidas para que las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones a través de los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital (fracción XVI).⁷⁶

⁷² **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

VI. Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno;

VII. Órganos internos de control: los Órganos internos de control en los Entes públicos;

⁷³ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

XII. Sistema Nacional de Fiscalización: El Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones, y

⁷⁴ **Artículo 37.** El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

I. La Auditoría Superior de la Federación;

II. La Secretaría de la Función Pública;

III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y

IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

⁷⁵ **Artículo 6.** El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.

La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por: [...]

IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

⁷⁶ **Artículo 9.** El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades: [...]

VII. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; [...]

X. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción; [...]

93. Finalmente, en el caso específico del establecimiento del órgano interno de control en los entes públicos estatales (cuestión orgánica), en la **acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018**⁷⁷ se concluyó que del texto constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen cómo debe realizarse la designación de la persona titular de los órganos internos de control, por lo que se interpretó que tratándose de los órganos de control interno de los entes públicos de las entidades federativas, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que acaten las pautas mencionadas anteriormente y no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados.
94. Si bien dichas consideraciones se sostuvieron respecto a la designación de las personas titulares de los órganos internos de control, se considera que también son aplicables para valorar si las atribuciones y previsiones jurídicas que estas tienen a su favor respetan la autonomía e independencia de los entes públicos regulados.
95. Para analizar las garantías de autonomía e independencia, cabe recordar que con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas, tanto a la Constitución Federal, como a las constitucionales locales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.⁷⁸
96. Con la creación de este tipo de órganos autónomos, no se altera la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su objeto principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.⁷⁹
97. Las características elementales de estos órganos es que deben: **(i)** estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; **(ii)** mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado; **(iii)** contar con **autonomía e independencia funcional** y financiera y **(iv)** atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁸⁰
98. Ahora bien, este Tribunal Pleno ha considerado que, para no vulnerar la división funcional de competencias constitucionales, los diversos poderes o entes públicos se encuentran obligados a observar tres prohibiciones implícitas que involucran diversos grados de afectación: **(i)** no intromisión, **(ii)** no dependencia y **(iii)** no subordinación entre ellos.⁸¹
99. La intromisión corresponde a la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. Constituye el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse, basta con que uno de los poderes se inmiscuya en una cuestión que le sea ajena. Sin embargo, la intromisión no implica que el poder que se entromete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica.⁸²

XV. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los Órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;

XVI. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital; [...]

⁷⁷ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 30 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, página 71. Consideraciones que también se sostuvieron en la controversia constitucional 122/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 2 de febrero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁷⁸ Tesis: P./J. 12/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871 y registro digital 170238.

⁷⁹ Consideraciones que también se sostuvieron en la controversia constitucional 122/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 2 de febrero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Tesis: P./J. 80/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital 180648.

⁸² Consideraciones que también se sostuvieron en la controversia constitucional 122/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 2 de febrero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

100. Este primer límite del principio de división de poderes solamente marca la frontera entre la violación y el respeto a tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.⁸³
101. La dependencia es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que solo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante.⁸⁴
102. Así, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. Sin embargo, la dependencia es una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción distintos que pueden tomarse.⁸⁵
103. Por último, el término subordinación significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien; en tal contexto, se trata del tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante, lo que impide la elección de un curso de acción.⁸⁶
104. Las consideraciones citadas se extrajeron de la **acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018**, así como de la **controversia constitucional 122/2021**.
105. En el caso del Instituto Local de Transparencia y Acceso a la Información, el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal⁸⁷ establece que las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6° de esta Constitución y la Ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.
106. En ese sentido, cabe destacar que, a consideración de este Alto Tribunal, aquellas disposiciones que prevén la mera existencia de un órgano interno de control en un organismo constitucional autónomo no son contrarias *per se* a la autonomía e independencia de la que gozan dichos organismos, pues se entiende que funcionan con servidores públicos y éstos se encuentran sujetos invariablemente, a un régimen de responsabilidad administrativa.⁸⁸
107. Ello, ya que se trata de instituciones que son acordes con lo que exige la Constitución Federal en sus artículos 108 y 109, y a la reforma que creó el "Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización" que acentuó la necesidad de otorgar mayores facultades a los órganos encargados de la fiscalización a fin de que éstas no se limitaran a la realización de auditorías, sino también para llevar a cabo investigaciones donde se presuma responsabilidad administrativa.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ **Artículo 116.** Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

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

⁸⁸ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

Artículo 3. [...]

X. Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

108. Máxime que en el caso de órganos que fueron dotados constitucionalmente de cierta autonomía, los órganos internos de control son los encargados de implementar, por sí, los aspectos referentes al régimen de responsabilidades y de prevención de los actos de corrupción dentro de las instituciones a las que pertenecen y quienes fungen como enlace dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.
109. Lo anterior ya que, a diferencia de otros sectores como, por ejemplo, la Administración Pública, cuenta con una dependencia como la Secretaría de la Función Pública (o sus homólogas en el ámbito local) que funge como coordinadora de los órganos internos de control de ese Poder. En contraste, en el caso de los órganos constitucionales autónomos, al no estar asociados a algún Poder de la Unión, corresponde a sus órganos internos de control la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción por sí mismos.
110. En ese sentido, habrá que analizarse caso por caso, si alguna facultad, característica, función u objeto de un órgano interno en particular, vulnera o no las atribuciones de este tipo de entidades con autonomía.
111. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.⁸⁹

VI. 2 Análisis de los conceptos de invalidez

112. La lectura integral del escrito de demanda permite advertir que la problemática a dilucidar se relaciona con diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, vinculadas al funcionamiento del órgano interno de control perteneciente a ese órgano autónomo.
113. Asimismo, la confrontación del contenido de dichos preceptos con los argumentos de invalidez pone en evidencia que la materia de impugnación gira en torno a cuatro rubros generales a partir de los cuales, por razón de método y para una mejor comprensión en la exposición, se puede agrupar el estudio del asunto en los temas siguientes: **(i)** atribuciones del órgano interno de control, **(ii)** estructura orgánica del órgano interno de control, **(iii)** requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante, e **(iv)** informe de gestión del órgano interno de control.

Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control

114. En el escrito de demanda, la parte accionante formuló argumentos vinculados con la reforma y adición de diversas fracciones del artículo 31 B, de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, que establecen las atribuciones de la contraloría interna de dicho órgano.
115. Para dar claridad al análisis, dichas hipótesis serán abordadas en lo individual y en un orden diverso al de su impugnación, en atención a la prelación lógica de las premisas a examinar.
116. Como aspecto previo, se estima oportuno precisar que el objeto de la emisión del decreto impugnado obedeció a la necesidad de fortalecer las atribuciones de los órganos internos de control de diversos entes con autonomía que no pertenecen a la administración pública de Chihuahua, ello a efecto de evitar casos potenciales de errores, abuso, desperdicio y corrupción en ellos, así como para avanzar en la construcción y perfeccionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.⁹⁰
117. Entre otros aspectos, la emisión del paquete de reformas en materia de fortalecimiento de atribuciones de los órganos internos de control tuvo como propósito robustecer el Sistema Estatal Anticorrupción, para la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, iniciado a partir de julio de dos mil dieciséis con la emisión de las leyes secundarias en la materia (Ley General del Sistema Anticorrupción y Ley General de Responsabilidades Administrativas).

⁸⁹ La señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

⁹⁰ Así se desprende de la exposición de motivos contenida en la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, la cual es consultable en el sitio electrónico oficial del Congreso del Estado de Chihuahua, a través del siguiente dominio: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/iniciativas/index.php?idiniciativa=8909>. En dicho documento se dispuso: «... Por tales razones y con un enfoque preventivo, con la finalidad de evitar casos potenciales de errores, abuso, desperdicio y corrupción al interior de nuestro propio Poder Legislativo y demás Organismos Públicos Autónomos; así como de avanzar en la construcción y perfeccionamiento de nuestro Sistema Estatal Anticorrupción, es que es necesario reforzar las atribuciones de los Órgano Internos de Control, a fin de que su labor abone en la transparencia efectiva de la rendición de cuentas...».

118. Lo anterior se puede desprender del dictamen relativo a la iniciativa que dio origen al decreto impugnado:

[...] VIII. De un acucioso proceso de análisis, mismo que ha quedado vertido en estas consideraciones que realizó este órgano dictaminador, se puede afirmar que la reforma normativa que contiene **la propuesta en estudio se justifica** plenamente en virtud de que **constituye parte del andamiaje jurídico necesario e imprescindible para la cabal implementación y funcionamiento óptimo del Sistema Estatal Anticorrupción**, entendido como todas las instituciones, personas y elementos que lo componen en su sentido más amplio [...].⁹¹

[Énfasis añadido]

119. De lo expuesto se desprende que el propósito del legislador ordinario con la emisión del decreto impugnado fue continuar con la adecuación de disposiciones secundarias para dar cumplimiento al decreto constitucional en materia de combate a la corrupción.⁹² De ahí que el estudio de regularidad constitucional de cada hipótesis partirá de su confrontación con los principios que dan sustento al Sistema Nacional Anticorrupción a efecto de dilucidar si la modificación normativa se adecúa o no a éste y, de ser el caso, si ello implica una vulneración a la autonomía del órgano accionante.
120. En este aspecto, vale precisar que, adicionalmente a lo expresado en el apartado correspondiente al parámetro de regularidad constitucional, el legislador local, en similar contexto a la fracción III del artículo 109 constitucional, reconoció en el artículo 178 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua⁹³ como sujetos de responsabilidad —entre otros— a todos los funcionarios y empleados de los órganos autónomos de la entidad. De igual forma, el párrafo décimo tercero del artículo 4 de la Constitución Local reconoce al Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá, en el ámbito de su competencia, facultades para sancionar.⁹⁴
121. Por su parte, el párrafo vigésimo de este precepto de la Constitución Local establece que, entre otros, el órgano garante contará con un órgano de control interno con autonomía técnica y de gestión, que tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos que ejerzan.⁹⁵
122. Asimismo, en lo que interesa, la Constitución Política del Estado de Chihuahua en su artículo 187 prevé al Sistema Estatal Anticorrupción como la instancia encargada de la coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, el cual cuenta con un Comité Coordinador que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, cuyo titular tendrá como objetivo establecer mecanismos de coordinación con los demás Sistemas Anticorrupción y diseñar y políticas integrales en materia de fiscalización, entre otras atribuciones.⁹⁶

⁹¹ Consultable en el sitio electrónico oficial del Congreso del Estado de Chihuahua, a través del siguiente dominio: <https://www.congresochoihuahua.gob.mx/detalleSesion.php?idseesion=1579&tipo=dictamen&id=&idtipodocumento=>.

⁹² En el dictamen previamente referido, la dictaminadora expresamente sostuvo: «...V. El Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, con fecha 20 de julio de 2017, aprobó la reforma destinada al establecimiento de un marco constitucional local que diera sustento a los nuevos ordenamientos y organismos correspondientes para crear el Sistema Estatal Anticorrupción [...] [a] su vez, se estableció en los artículos transitorios, que el Congreso del Estado deberá aprobar las leyes secundarias y adecuar las disposiciones legales necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el Decreto Constitucional...».

⁹³ **Artículo 178.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, son servidores públicos todos los funcionarios y empleados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, de los Organismos Autónomos, de los Municipios, de las Entidades Paraestatales y, en general, toda persona que desempeñe en las entidades mencionadas un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, ya sea que su designación tenga origen en un proceso de elección popular, en un nombramiento o en un contrato. [...]

⁹⁴ **Artículo 4.** [...]

Para garantizar y hacer efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, se crea el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y tendrá, en el ámbito de su competencia, facultades para sancionar.

⁹⁵ **Artículo 4.** [...]

Los organismos públicos autónomos mencionados en el presente artículo, contarán con un órgano de control interno con autonomía técnica y de gestión, que tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos que ejerzan.

⁹⁶ **Artículo 187.** El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas y estará conformado por:

A. Un Comité Coordinador que será la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema y tendrá bajo su cargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

I. El Comité Coordinador estará integrado por:

a. Un o una representante del Comité de Participación Ciudadana, quien presidirá el Comité;

b. La persona titular de la Auditoría Superior del Estado;

c. La persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;

123. Por su parte, el artículo 4° de la Constitución Local reconoce la autonomía del órgano garante para emitir sus fallos, así como para imponer sanciones. También la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chihuahua reconoce que la pertenencia del órgano garante al Sistema Estatal Anticorrupción.
124. Así, en el artículo 19, apartado B, fracción IX, inciso h), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua se establece que el órgano garante tendrá –entre diversas facultades– la de aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Organismo Garante, a efecto de que la persona Comisionada Presidenta lo envíe al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que sin modificación alguna lo presente al Congreso del Estado.⁹⁷
125. Por otro lado, el inciso b) de la norma en cuestión, establece la facultad del órgano garante de establecer su estructura administrativa, su jerarquización, así como el establecimiento de un servicio profesional de carrera, en los términos del reglamento que se expida para tal efecto.⁹⁸
126. Respecto a la presidencia del órgano garante, el artículo 24 establece que entre sus facultades se encuentran las de representar legalmente al organismo con facultades de mandatario para actos de administración, pleitos y cobranzas y de dominio, así como otorgar y sustituir poderes generales y especiales para estos actos de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y previa autorización del Pleno.⁹⁹
127. Asimismo, en su artículo 31 C se reconoce el deber del órgano interno de control de coordinarse con la secretaría encargada del control interno del ejecutivo en términos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para mantener actualizada la información del sistema evolución patrimonial de sus servidores públicos.¹⁰⁰
128. Aunado a que en el artículo 31 D¹⁰¹ se establece que el titular y personal adscrito al órgano de control interno, estarán impedidos para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicios de atribuciones conferidas al órgano garante.
129. Por último, la legislación en cuestión dispone que el nivel jerárquico de la persona titular del órgano interno de control será equivalente al de una Dirección General o su equivalente en la estructura orgánica del Instituto Local y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del Estado.¹⁰²
130. Pues bien, a partir del contexto jurídico expuesto, conformado tanto por el parámetro de regularidad constitucional destacado como por las disposiciones locales examinadas, este Tribunal Pleno estima relevante destacar las siguientes premisas que serán de utilidad para determinar si se actualiza la violación alegada por el órgano accionante:

d. La persona titular de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo;

e. La persona que presida el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa;

f. La persona que presida el organismo autónomo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y

g. Un o una representante del Consejo de la Judicatura.

II. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley, las siguientes atribuciones:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los demás Sistemas Anticorrupción;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; [...]

⁹⁷ **Artículo 19.** El Organismo Garante sesionará en público y: [...]

B. El Organismo Garante tendrá las siguientes atribuciones: [...]

IX. En materia de administración y gobierno interno: [...]

h) Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Organismo Garante, a efecto de que el (la) Comisionado (a) Presidente (a) lo envíe al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que sin modificación alguna lo presente al H. Congreso del Estado. [...]

⁹⁸ **Artículo 19.** El Organismo Garante sesionará en público y: [...]

B. El Organismo Garante tendrá las siguientes atribuciones: [...]

IX. En materia de administración y gobierno interno: [...]

b) Establecer la estructura administrativa del Organismo Garante y su jerarquización.

Los servidores públicos del Organismo Garante estarán integrados en un servicio profesional de carrera, en los términos del reglamento que se expida para tal efecto. [...]

⁹⁹ **Artículo 24.** El (la) Presidente (a) del Pleno tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Representar legalmente al Organismo Garante con facultades de mandatario para actos de administración, pleitos y cobranzas y de dominio, así como otorgar y sustituir poderes generales y especiales para estos actos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y previa autorización del Pleno. [...]

¹⁰⁰ **Artículo 31 C.** El Órgano Interno de Control deberá inscribir y mantener actualizada la información correspondiente del Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de las personas servidoras públicas del Organismo Garante, en coordinación con la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo, de conformidad con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁰¹ **Artículo 31 C.** El Órgano Interno de Control deberá inscribir y mantener actualizada la información correspondiente del Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de las personas servidoras públicas del Organismo Garante, en coordinación con la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo, de conformidad con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁰² **Artículo 31 F.** La persona titular del Órgano Interno de Control tendrá un nivel jerárquico igual al de una Dirección General o su equivalente en la estructura orgánica del Organismo Garante y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del Estado.

- El objeto del decreto impugnado fue fortalecer las atribuciones de los órganos internos de control de los órganos autónomos de Chihuahua a efecto de avanzar en la construcción y perfeccionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.
- La creación del sistema estatal responde a la obligación impuesta a las entidades federativas a raíz de la reforma constitucional en materia de combate y abatimiento de la corrupción a través de un Sistema Nacional Anticorrupción.
- Para este Tribunal Pleno la armonización normativa de los sistemas nacional y locales debe ser a partir del marco normativo general expedido por el Congreso de la Unión a quien corresponde en exclusiva la regulación de los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción.
- Así, la competencia legislativa de los congresos locales es residual y se limita a replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarlo; es decir, **no cuentan con espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las provisiones sustantivas y procedimentales** contenidos en la Ley General.
- El Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objeto establecer las bases para la emisión de políticas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos, lo que también comprende implementar el Sistema Nacional de Fiscalización.
- El Sistema Nacional de Fiscalización es un mecanismo de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país mediante la promoción de mecanismos de intercambio de información necesaria para el desarrollo de la fiscalización, entre otros aspectos.
- En materia de fiscalización el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción es el responsable de establecer mecanismos de coordinación con todas las autoridades que ejerzan esa tarea, así como de promover convenios para facilitar a los órganos internos de control y a los entes de fiscalización la consulta de la información necesaria para desplegar sus facultades de investigación.
- En concordancia con lo anterior, en relación con el Sistema Nacional Anticorrupción destaca el deber de las autoridades locales de implementar los mecanismos de coordinación e informar sobre los avances y resultados de estos mecanismos, **lo cual debe efectuarse a través de los órganos internos de control de los entes públicos.**
- La reforma reconoció a los órganos internos de control un papel preponderante para la ejecución del sistema, ya que se les adjudicaron **facultades de fiscalización**; de investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas (no graves); de revisión del ejercicio de los recursos públicos y para presentar denuncias por la comisión de ilícitos.
- El Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública es un órgano al que se le reconoce autonomía para conocer de los asuntos de su competencia y dictar sus fallos, así como para elaborar el proyecto de presupuesto correspondiente. Su representación frente a otras instituciones, oficiales o privadas está encomendada a su presidente quien puede suscribir convenios. Además, dentro la estructura del órgano está previsto un órgano interno de control, quien está impedido para interferir en el desempeño de las facultades del Instituto.

131. A partir de lo anterior, se examinará cada una de las hipótesis impugnadas a continuación.

Subtema 1.1. Análisis del artículo 31 B, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

132. En su tercer concepto de invalidez, el Instituto accionante sostiene que la fracción II del artículo 31 B de la Ley impugnada prevé de forma indebida que el órgano interno de control tiene la facultad de fiscalizar y verificar el ejercicio del gasto de ese órgano garante, pues dicha atribución le compete a la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua como órgano especializado y competente en la materia.

133. Considera que pretender dar facultades de fiscalización y revisión al órgano interno de control por encima de su naturaleza sería una intromisión al orden constitucional y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

134. Así, sostiene que dejar en vigor el contenido del precepto vulneraría la autonomía, independencia y autogobierno del organismo garante, dado que lo sujeta a la fiscalización de una unidad administrativa con nivel jerárquico igual al de una Dirección General o su equivalente, que constitucionalmente no cuenta con atribuciones de fiscalización. Además, la posible emisión de resoluciones contradictorias sobre una misma cuestión podría provocar inseguridad jurídica.
135. El contenido del artículo aquí controvertido es el siguiente:
Artículo 31 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
 [...]
 II. Fiscalizar y verificar que el ejercicio del gasto del Organismo Garante se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y los montos autorizados. [...]
- [Énfasis añadido]**
136. Como se puede observar, el citado precepto legal prevé que el órgano interno de control fiscalizará y verificará que en el órgano garante del Estado de Chihuahua se ejerza el gasto atento a la normativa aplicable, programas aprobados y montos autorizados.
137. Como ya se mencionó en el apartado del parámetro, los órganos internos de control de los entes públicos de las entidades federativas, incluidos los órganos constitucionalmente autónomos, tienen la atribución de revisar el ingreso, **egreso**, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran resultar constitutivos de delito.
138. Además de lo ya referido en el apartado del parámetro expuesto, se destaca que el artículo 64, fracción VII, de la Constitución local¹⁰³, prevé que corresponde al Congreso del Estado: **(i)** revisar y fiscalizar, en los términos de la ley de la materia y por conducto de la Auditoría Superior del Estado y de la Comisión de Fiscalización, **(ii)** las cuentas públicas anuales y los informes financieros trimestrales del Estado y de los municipios, y **(iii)** los estados financieros de cualquier persona física o moral, y en general, de todo ente que reciba, maneje o recaude o administre recursos públicos, independientemente de su denominación. Así, si del examen de las cuentas públicas que realice la Auditoría Superior del Estado aparecieran discrepancias se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.
139. Además, en el artículo 83 Ter de la Constitución del Estado de Chihuahua¹⁰⁴ se detallan diversas atribuciones de fiscalización, entre ellas, las contenidas en las fracciones I, II y III, párrafo segundo, en la parte de interés para este asunto, en el sentido de que a la Auditoría Superior del Estado le corresponde fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes públicos y realizar auditorías, y derivado de denuncias revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

¹⁰³ **Artículo 64.** Son facultades del Congreso: [...]

VII. Revisar y fiscalizar, en los términos de la ley de la materia y por conducto de la Auditoría Superior del Estado y de la Comisión de Fiscalización, las cuentas públicas anuales y los informes financieros trimestrales del Estado y de los municipios; así como los estados financieros de cualquier persona física o moral y, en general, de todo ente que reciba, maneje, recaude o administre recursos públicos, independientemente de su denominación.

Si del examen de las cuentas públicas que realice la Auditoría Superior del Estado aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

El Congreso del Estado coordinará y evaluará, a través de la Comisión de Fiscalización, el desempeño de la Auditoría Superior del Estado, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, en los términos que disponga la ley y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

¹⁰⁴ **Artículo 83 ter.** La auditoría Superior del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos locales de los Poderes del Estado, los municipios y de los entes públicos; así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas estatales y municipales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley;

II. Previa coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, podrá fiscalizar las participaciones federales. En el caso de que el Estado y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de las otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero;

III. Podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión, abarque, para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, estatales o municipales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, emita la Auditoría Superior del Estado, solo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determina la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior del Estado, previa autorización de su titular o previo acuerdo de la Comisión de Fiscalización, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los términos y plazos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior del Estado rendirá un informe específico al Congreso del Estado y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal de estatal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes que correspondan;

140. Señalado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que es **infundado** el planteamiento relativo a que la fracción II del artículo 31 B de la Ley impugnada vulnera la autonomía, independencia y autogobierno del Instituto accionante, pues su contenido es congruente y armónico con el parámetro de regularidad constitucional y el marco normativo general aplicable.
141. Del marco constitucional y legal aplicable, se advierte que la fracción bajo análisis encuentra sustento en el modelo nacional de Responsabilidades Administrativas y del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuanto a que corresponde al órgano interno de control revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.
142. Contrario a lo que afirma la parte accionante, la disposición legal controvertida no genera inseguridad jurídica ni vulnera las atribuciones del Instituto, sino que lo previsto en ella es armónico con la distribución de competencias que establece el parámetro de regularidad constitucional y el marco normativo general aplicable, tanto para los órganos internos de control como para las Auditorías superiores de los Estados.
143. Al respecto, conviene precisar que, en materia de auditoría gubernamental existe una competencia concurrente entre los órganos internos de control y los Entes Superiores de Fiscalización, pues en esencia, ambos organismos, según su ámbito competencial, tienen constitucionalmente reconocida la facultad para fiscalizar el gasto público ejercido por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, incluidos desde luego los organismos constitucionalmente autónomos.
144. Así, a nivel gubernamental se identifican dos tipos de control, definidos por la doctrina como interno y externo. El control interno se lleva a cabo antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, y lo efectúan áreas que dependen de las estructuras orgánicas de los entes públicos, como los órganos internos de control.¹⁰⁵
145. Mientras que el control externo se ejerce de manera posterior a la gestión financiera del gobierno por medio de instituciones independientes de las entidades fiscalizadas, como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación y sus similares en las entidades federativas, por medio de la revisión a la correspondiente cuenta pública federal, estatal o municipal y dependiendo de la naturaleza de los recursos públicos ejercidos.¹⁰⁶
146. Por regla general, los Entes Superiores de Fiscalización revisan ejercicios presupuestales cerrados, teniendo excepcionalmente y derivado de denuncias, la facultad de realizar revisiones a ejercicios en curso o concluidos; mientras que los órganos internos de control llevan a cabo su función antes, durante y después de concluidos los procesos, normalmente con un enfoque preventivo, por lo que en forma alguna se configurara una invasión competencial entre ambas instituciones.¹⁰⁷
147. Así, la concurrencia de acciones de auditoría que se presenta se resuelve con el Sistema Nacional de Fiscalización, cuya implementación obedeció a la necesidad de coordinar esfuerzos entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización, sin incurrir en duplicidades u omisiones.
148. La compatibilidad coordinada de estos tipos de control fue reconocida por el propio Poder Constituyente, como se puede advertir del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Por ejemplo, en la exposición de motivos contenida en la iniciativa suscrita por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD, los legisladores advirtieron que si bien los factores externos e internos por separado representan instrumentos de utilidad para el combate a la corrupción mediante el mejor ejercicio de los recursos, aunque difieren de su enfoque resultan «... complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y así ambos deben contribuir al mejoramiento de la gestión pública...».¹⁰⁸

¹⁰⁵ Méndez Arellano, Olga Susana. (2019). Aproximación al control externo y su relación con la rendición de cuentas. *Cuestiones constitucionales*, (41), 313-342. Epub 22 de abril de 2020. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2019.41.13949>

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOF_27may15.pdf

149. Asimismo, la propia comisión dictaminadora en la Cámara de origen, al expresarse en sentido afirmativo por la propuesta de reforma constitucional, consideró necesario «... *fortalecer[se] los controles internos y externos para combatir a la corrupción bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes...*», mediante el apuntalamiento de las autoridades de control interno —con las que deben contar todos los órganos públicos— y de control externo —como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en las entidades federativas—, quienes «... *serán responsables, acorde a sus facultades y competencias, de auditar el uso de los recursos públicos o investigar posibles actos u omisiones que constituyen responsabilidades administrativas o bien, hechos de corrupción...*».¹⁰⁹
150. Parte de ese fortalecimiento, en lo que específicamente se refiere al ámbito de control interno, implicó dotar a los órganos encargados de ejercerlos de facultades para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, en el cotidiano devenir del ejercicio público, sin perjuicio de las atribuciones que los entes superiores de fiscalización puedan ejercer como órganos de control externo, de acuerdo con las condiciones que la legislación imponga para tal efecto.
151. Así, como se advierte del marco constitucional y legal desarrollado en el apartado respectivo, las facultades de fiscalización con que cuenta el órgano interno de control devienen del artículo 109, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal, y 10, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales establecen que los órganos internos de control tendrán, entre otras, la atribución de revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.
152. De ahí que, el órgano interno de control puede llevar a cabo las acciones a que se refiere la disposición legal aquí examinada, consistentes en la fiscalización y verificación de que el gasto que realice el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública se ajuste a la normatividad, programas y demás disposiciones aplicables, en su ya citado contexto de atribuciones y sin invadir las atribuciones que sobre la misma materia se reconocen a los Entes Superiores de Fiscalización.
153. Por todas las razones expuestas, se **reconoce la validez** de la fracción II del artículo 31 B de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
154. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹¹⁰
- Subtema 1.2. Análisis del artículo 31 B, fracción X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua
155. La accionante señala que el artículo 31, fracción X, de la Ley impugnada pretende facultar al órgano interno de control y a sus áreas para efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos del organismo garante, lo cual rebasa los límites constitucionales que establecen la naturaleza de los órganos internos de control.
156. Así, estima que la reforma vulnera los principios de supremacía y jerarquía de leyes, garantía institucional, de autonomía, independencia y autogobierno del organismo garante Instituto Chihuahuense.
157. Además, señala que la redacción de la fracción X del artículo 31 B, bajo análisis, resulta confusa, lo que genera falta de certeza jurídica debido a que deja a discrecionalidad del titular del órgano interno de control o de sus unidades para determinar qué funciones inspeccionará o sobre cuáles realizará intervenciones de control. Lo anterior, en su opinión, propicia arbitrariedad al órgano para vigilar, incluso suspender a su arbitrio cualquier función o actividad del Instituto, más allá de las funciones que le fueron expresamente conferidas.
158. Finalmente, considera que las posibles definiciones de la palabra control hacen evidente que la atribución en cuestión rebasa sus facultades constitucionales, y genera una intrusión e injerencia en las facultades del Instituto.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

159. Para dar respuesta a esos planteamientos a continuación se transcribe la fracción X del artículo 31 B de la Ley que se impugna:
- Artículo 31 B.** El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
- [...]
- X.** Solicitar la información, **efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos del Organismo Garante para el cumplimiento de sus funciones.** Las solicitudes y visitas a que se refiere esta fracción podrán realizarse por la persona titular del Órgano Interno de Control o por conducto de las diversas áreas del propio Órgano Interno de Control a las que se les asignen de forma concurrente las mismas.
- [Énfasis añadido]**
160. De la norma transcrita, se puede observar que la atribución que se controvierte establece que el órgano interno de control del Instituto garante está facultado para solicitar la información, efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos del referido organismo estatal para el cumplimiento de sus funciones. Tales solicitudes y visitas pueden realizarse por el titular del órgano interno de control o por conducto de las diversas áreas de éste a quienes también se les asignen.
161. Este Alto Tribunal considera que los planteamientos de la parte accionante son **infundados**.
162. Para explicar lo anterior, se debe retomar que los artículos 91, 94, 95 y 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevén que las investigaciones pueden derivar de denuncias o de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes, es decir, entre otras, las verificadas por los órganos internos de control. Asimismo, se prevé que las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.
163. Asimismo, como se ha venido destacando, las autoridades investigadoras deben tener acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquella que las disposiciones legales en la materia consideren como reservada o confidencial. Ello, bajo el entendido de que ésta debe relacionarse con la comisión de infracciones previstas en la Ley General, con la obligación de mantener la reserva o secrecía atento a las leyes de la materia. Así, las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación.
164. Por otro lado, como ya se desarrolló, las personas que sean sujetas de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones deben atender los requerimientos que les formulen las autoridades investigadoras, bajo los plazos que para ello establece la Ley General (artículo 96).
165. Así, no asiste la razón a la parte actora en cuanto sostiene que el artículo 31 B, fracción X, de la Ley Local en la materia del Estado de Chihuahua, desborda los límites previstos en la Constitución Federal para los órganos internos de control.
166. Ello, pues a partir de la lectura pormenorizada de la porción normativa controvertida, la atribución de solicitar de información, efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos del referido Instituto Local, se debe entender que son **para el cumplimiento de las funciones del órgano interno de control**, previstas en los artículos 109, fracción III, párrafos segundo, quinto y sexto, 113, párrafos primero y último, de la Constitución Federal, así como en el artículo 10, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
167. Dichas funciones, se reitera, consisten en: **(i)** investigar, substanciar y calificar las faltas administrativas, **(ii)** implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que puedan llegar a constituir responsabilidades administrativas en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción y **(iii)** revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos en el ámbito de su competencia, y presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos.
168. Estas funciones tienen concordancia con lo establecido en la misma Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en su artículo 31 A, párrafo segundo¹¹¹. Dicha disposición establece que el órgano interno de control del Instituto estatal tiene a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, así como sancionar aquellas distintas que sean competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

¹¹¹ **Artículo 31 A.** El Organismo Garante deberá contar con un Órgano Interno de Control, el cual estará dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas del personal del Organismo Garante, así como de personas particulares vinculadas con faltas graves, y sancionar a aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos y presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. [...]

169. De este modo, el artículo 31 B, fracción X, materia del presente análisis, resulta congruente con las funciones del órgano interno ya detalladas que le reconoce tanto la Constitución Federal, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chihuahua.
170. Finalmente, se estima que no asiste la razón a la parte actora en el sentido de que la fracción impugnada genera falta de certeza jurídica debido a que deja a discrecionalidad del titular del órgano para determinar qué funciones inspeccionará ni que las posibles definiciones de la palabra *control* propicien discrecionalidad que rebasa sus facultades constitucionales. Lo anterior, ya que, por un lado, las funciones que se inspeccionarán deben ser indicadas por la autoridad administrativa cuando ejerza tales facultades, y por otro, las actividades de control siempre deberán hacerse dentro del ámbito de las atribuciones que exclusivamente comprenden el marco del cumplimiento de las facultades de control interno, entendidas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.
171. De ahí que tampoco asiste la razón a la parte accionante, quien estima que la porción normativa implica intrusión en sus facultades por parte del órgano interno de control. Lo anterior porque, como ya ha sido detallado, el legislador local especificó que tales facultades del órgano interno de control son para cumplir con sus funciones que, de ninguna forma, interfieren con las facultades del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.
172. Lo determinado también encuentra sustento en el primer párrafo del artículo 31 D de la Ley en cuestión¹¹², el cual reitera que el órgano interno de control, su titular y personal adscrito, no pueden intervenir o interferir en el desempeño de las facultades y ejercicio de las atribuciones que se les confieren a los servidores públicos del órgano garante.
173. Por todo lo detallado, **se reconoce la validez** del artículo 31 B, fracción X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
174. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de ocho votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por la invalidez de su porción normativa “e intervenciones de control”. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹¹³

Subtema 1.3. Análisis del artículo 31 B, fracción XXIV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

175. En su quinto concepto de invalidez la accionante sostiene que el artículo 31 B, fracción XXIV, de la legislación impugnada, vulnera los principios de autonomía y autogobierno en su perjuicio, al establecer el que el órgano interno de control de dicho ente cuenta con la facultad de concertar y celebrar convenios de coordinación.
176. En términos generales, expresa que corresponde al organismo garante la atribución de celebrar convenios con los sujetos obligados, organismos garantes, autoridades federales, estatales o municipales; así como organismos nacionales e internacionales, de la sociedad civil, particulares o sectores de la sociedad para cumplir con sus diversos objetivos que se le confieren. Así, considera que el Pleno o el Presidente del Instituto, son quienes están facultados para celebrar este tipo de actos.
177. Por otro lado, estima que dicha atribución conferida al órgano interno de control pone en estado de incertidumbre la autonomía e independencia del órgano, pues estaría supeditando su voluntad a terceros, así como a criterios y consideraciones ajenas en el ejercicio de sus atribuciones. Menciona que el hecho de que la norma no establezca expresamente que en los convenios no podrán comprometer de forma alguna la autonomía e independencia del organismo autónomo, causa un detrimento a los principios que rigen a éste.
178. Para establecer lo que en derecho procede, resulta necesario imponerse del artículo 31 B, fracción XXIV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua:

Artículo 31 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XXIV. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesarios, convenios de coordinación con las instancias que requiera con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de sus atribuciones directas.

[Énfasis añadido]

¹¹² **Artículo 31 D.** El Órgano Interno de Control, su titular y personal adscrito, cualquiera que sea su nivel, tienen impedimento para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones conferidas a las y los servidores públicos del Organismo Garante. [...]

¹¹³ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

179. A través de la disposición impugnada el legislador local dispuso como atribución del órgano interno de control la posibilidad de concertar y celebrar, en los casos que estime necesarios, convenios de coordinación con las instancias que requiera con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de sus atribuciones directas.
180. Es decir, dicha facultad habilita al órgano interno de control del Instituto accionante a celebrar convenios de colaboración de manera acotada a un aspecto específico: a temas de fiscalización.
181. De ahí que para practicar el análisis regularidad se debe partir de que, si bien la disposición reconoce como atribución del órgano interno de control la facultad de celebrar convenios de colaboración, no la reconoce de manera general o discrecional, pues sólo la demarca a un aspecto específico que es el fortalecimiento de las labores de fiscalización dentro del órgano garante.
182. Así, se debe dilucidar si de acuerdo con el parámetro de constitucionalidad aplicable al caso resulta o no plausible que un órgano interno de control perteneciente a un organismo dotado de autonomía pueda celebrar convenios de esa índole.
183. A partir de lo expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que la previsión contenida en el artículo 31 B, fracción XXIV, de la Ley bajo análisis **no implica** una afectación a la autonomía presupuestaria de la que está investido el órgano actor ni, por ende, resulta inconstitucional.
184. Lo anterior, pues se trata de una facultad acotada exclusivamente a la materia de fiscalización, es decir, la atribución que se reconoce al órgano interno de control del Instituto actor, únicamente le permite celebrar convenios cuyo objeto sea la coordinación con otras instancias de similar naturaleza, como pudieran ser, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, el ente de Fiscalización Superior local o la dependencia estatal encargada del control interno.
185. A través de la porción normativa impugnada, el legislador local genera el mecanismo para la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización tanto en el ámbito federal como local, cuyo objeto, según el artículo 37, párrafo primero, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹¹⁴ es precisamente el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, a través de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno.
186. En ese contexto, el órgano interno de control se encuentra normativamente impedido para formalizar convenios de coordinación interinstitucional que involucren alguna de las funciones sustantivas del Instituto actor, pues incluso, de conformidad con el artículo 19, Apartado B, fracción X, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua¹¹⁵, el organismo garante, en materia de relaciones interinstitucionales, tiene atribuciones exclusivas para formalizar convenios con los sujetos obligados, con otros organismos garantes, autoridades federales, estatales o municipales, con organismos nacionales e internacionales, organismos de la sociedad civil, particulares o sectores de la sociedad, en relación con los tópicos siguientes:
- Propiciar la publicación de la información en el marco de las políticas de transparencia proactiva.
 - Promover la participación y colaboración para el análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la información pública.
 - Allegarse de recursos financieros.

¹¹⁴ **Artículo 37.** El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización: [...].

¹¹⁵ **Artículo 19.** El Organismo Garante sesionará en público y:

[...]

B. El Organismo Garante tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

X. En materia de relaciones interinstitucionales:

...

b) Celebrar convenios con los Sujetos Obligados que propicien la publicación de la información en el marco de las políticas de transparencia proactiva.

c) Celebrar convenios con Organismos Garantes, autoridades federales, estatales o municipales.

d) Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales, organismos de la sociedad civil, particulares o sectores de la sociedad, promoviendo la participación y colaboración para el análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la información pública.

e) Celebrar convenios con organismos internacionales para allegarse de recursos financieros.

[...].

187. La porción normativa impugnada, tampoco implica que el órgano interno de control se encuentre facultado para comprometer el presupuesto del Instituto actor. De existir la necesidad de aportar recursos financieros o materiales derivado de la concertación o celebración de convenios de coordinación que lleguen a celebrarse en materia de fiscalización, las erogaciones tendrían que realizarse con cargo al presupuesto asignado anualmente al órgano interno por el organismo garante, teniendo incluso, según se desprende del contenido de la fracción XV del artículo 31 B, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua¹¹⁶ la posibilidad de proponer al Pleno del Instituto, la modificación a sus recursos en el caso de requerir una ampliación, dependiendo de dicho ente, si conforme a la disponibilidad presupuestal, se autoriza o no.
188. Lo anterior se robustece con el contenido del artículo 19, fracción IX, inciso j), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua¹¹⁷, numeral en que se prevén las atribuciones del organismo garante, en materia de administración y gobierno interno, destacando entre ellas, la facultad de aprobar la celebración de convenios que comprometan el patrimonio del Instituto; en consecuencia, al concertar o formalizar acuerdos de coordinación interinstitucionales, el órgano interno de control **no** podrá comprometer el patrimonio del ente público al que se encuentra adscrito, ni tampoco involucrar materias distintas a la fiscalización.
189. Esto es, la facultad del órgano interno de control para celebrar convenios no puede afectar la autonomía presupuestaria del Instituto de Transparencia, lo que tiene como implicación que en dicha concertación de acuerdos no pueden establecerse obligaciones respecto del Instituto, ni sobre su presupuesto.
190. Ahora, si bien el dispositivo impugnado faculta al titular del órgano interno de control para llevar a cabo la celebración de convenios de coordinación con las instancias que requiera con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, dicho aspecto, en realidad, sólo implica el reconocimiento por parte del legislador local de una de las atribuciones que las legislaciones generales programáticas en materia de combate a la corrupción atribuyeron a los órganos internos de control.
191. Ello es porque, por una parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas vincula a que las entidades públicas tanto federales como locales, incluso aquellas que no están sectorizadas a un Poder tradicional (ejecutivo, legislativo o judicial) cuenten con órganos internos de control quienes, además de las facultades de investigación, substanciación y, en algunos casos, resolución de procedimientos relacionados con la posible comisión de faltas al régimen administrativo disciplinario, fueron **investidos expresamente de la atribución de llevar a cabo y coadyuvar con otros entes competentes en las tareas de fiscalización**.
192. Asimismo, como parte integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, los entes públicos, entre los que también están considerados los órganos locales dotados de autonomía, tienen el deber de coadyuvar, a partir de la integración de sus propios sistemas estatales, con las labores de coordinación establecidas por la propia legislación general que regula a ese mecanismo. Entre ellas destaca lo referente a la integración del Sistema Nacional de Fiscalización y la tarea de intercambio de información necesaria para las auditorías a efecto de hacer más efectiva dicha labor de fiscalización.
193. Esos aspectos naturalmente deben ser instrumentados por las autoridades facultadas para tal efecto. Sin embargo, como se ha razonado, tratándose de atribuciones referentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción sólo corresponde definirlos al Congreso de la Unión a través de las legislaciones generales emitidas al respecto. Así, el legislador local queda limitado dentro del restringido margen de libertad configurativa que el constituyente le reconoció a replicar o adecuar esos aspectos.
194. De tal forma, si tanto la Ley General de Responsabilidades Administrativas como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción restringió las labores de fiscalización a unos órganos en concreto, esto es, a los entes superiores de fiscalización locales y a los órganos internos de control, el legislador local no estaba habilitado a delegar en cualquier otro órgano constituido tales labores ni aspectos estrechamente vinculados a éstos. Ello, pues se insiste, la regulación de los tópicos relacionados al deslinde de facultades para la instrumentación de del citado sistema sólo corresponde definirlos al Congreso de la Unión.

¹¹⁶ **Artículo 31 B.** El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XV. Proponer los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica o sus recursos.

[...].

¹¹⁷ **Artículo 19.** El Organismo Garante sesionará en público y:

[...]

B. El Organismo Garante tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

IX. En materia de administración y gobierno interno:

[...]

j) Aprobar la celebración de convenios que comprometan el patrimonio del Organismo Garante.

[...].

195. En ese contexto, el que la disposición impugnada prevea **que en lo que respecta a temas estrictamente vinculados a las tareas de fiscalización** que el órgano interno de control del Instituto accionante podrá celebrar convenios de colaboración, no va más allá de lo dispuesto en la legislación general, por lo que tal previsión resulta acorde al parámetro de regularidad constitucional.
196. Lo anterior, sin perjuicio de que la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción dispongan que es a los entes públicos a quienes corresponde llevar a cabo la implementación de las políticas públicas y los mecanismos de coordinación que determine el Comité Coordinador de ese Sistema Nacional en materia de fiscalización y control de recursos públicos. Ello, pues la lectura de esa disposición debe efectuarse de manera integral y en su contexto con las competencias específicas que disponen tales ordenamientos como lo es, en este caso, que las labores de fiscalización —y por ello las de coordinación en ese rubro— están reservadas expresamente a los entes superiores de fiscalización o a los órganos internos de control con los que, como se ha visto, debe contar cada ente público y de lo que no es excepción el órgano autónomo actor.
197. No considerarlo de ese modo implicaría reconocer, entonces, que los Titulares de los órganos autónomos cuentan con atribuciones asociadas a la materia de fiscalización, aun cuando las legislaciones generales no lo prevean de ese modo, lo cual sí sería contrario al parámetro de regularidad constitucional que ha sustentado este Tribunal Pleno en relación con disposiciones vinculadas a la armonización de los sistemas anticorrupción. En ellas se ha establecido de manera enfática que, entre otros, los aspectos competenciales no pueden ampliarse a autoridades diversas a las expresamente consideradas por el constituyente y por el Congreso de la Unión para tareas específicas, como en el caso es la fiscalización.
198. Dicho de otra forma, validar que a quien ostenta la titularidad de los órganos autónomos corresponde verificar actos relacionados con la fiscalización implicaría la ampliación de una facultad expresamente establecida y limitada a ciertos órganos, excediendo con ello el limitado espectro de configuración normativa con el que cuentan las legislaturas locales en cuanto a aspectos vinculados al sistema nacional de combate a la corrupción.
199. Incluso, en el caso específico al que se refiere, tal previsión implicaría desconocer la restricción relativa a que en el ámbito de responsabilidades no es factible depositar en una misma autoridad dos funciones que, por previsión constitucional y de la legislación general, deben recaer en autoridades diversas.
200. Esto es así, porque de reconocer que el Instituto de Transparencia es a quien corresponde la celebración de convenios en materia de fiscalización, conllevaría validar que el representante de la autoridad resolutora puede ejercer actos vinculados con la fiscalización y, por ello, de la investigación que deriva de aquella, lo que no es compatible con el esquema de distribución de competencias y el principio de autonomía entre los diversos órganos encargados de la investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
201. Ahora, el hecho de que ciertamente la propia legislación deposite en la presidencia del Instituto accionante la representación del mismo frente a otras instituciones de derecho público o privado, no implica, por sí, que la atribución de la fracción impugnada desconozca su autonomía.
202. Si bien es cierto la representación orgánica de una persona jurídica, oficial o privada, constituye el mecanismo a través del cual esa ficción de derecho puede ejercer actos jurídicos por conducto de la persona física que ostente el cargo al que la legislación o el estatuto correspondiente le irroga tal papel, ello no implica que puedan concurrir otros mecanismos por virtud de los cuales otros agentes puedan ejercer actos en nombre o representación de las personas morales.
203. Tal es el caso en el derecho público de la figura de la delegación de funciones, la cual si bien puede llevarse a cabo por el titular de la representación del órgano en cuestión, también puede verificarse por disposición legal, como en el caso ocurre con la emisión de las legislaciones generales en materia de responsabilidades administrativas y del Sistema Nacional Anticorrupción en que, a pesar de tratarse de un órgano local, derivado de una cláusula establecida por el constituyente permanente el Congreso de la Unión delegó en otros órganos de carácter local, como en los órganos internos de control de las autoridades de las entidades federativas, deberes específicos, como son los actos de fiscalización, lo cual, como ya se ha explicado, los congresos locales estuvieron vinculados a retomar y adecuar sin exceder los lineamientos de la legislación general. Ello, tal como ocurre en este caso en que para dar cohesión al sistema estatal anticorrupción reconocieron la facultad del órgano interno de control del órgano autónomo accionante para celebrar convenios de colaboración en esa específica tarea, y con aquellos entes cuya naturaleza pueda coadyuvar a la realización de la misma.

204. Lo anterior no pugna con la diversa atribución de representación del presidente del órgano autónomo para celebrar convenios en cualquier otra materia ajena a las labores del sistema anticorrupción — excepción a las de resolución en las que en este caso el órgano garante sí encuentra concurrencia como autoridad resolutora—, puesto que la facultad de la fracción analizada sólo se limita y es específica para el tema de fiscalización, siendo respetuoso de la autonomía del órgano en otros rubros administrativos y sustantivos como lo es la facultad plena para que el Instituto emita sus resoluciones o bien celebre cualquier otro acto jurídico necesario para el cumplimiento de sus encomiendas administrativas como son, por ejemplo, de manera enunciativa más no limitativa, en materia de regulación de sus relaciones laborales con sus servidores, en materia fiscal, documental, de ejercicio de su presupuesto, entre otras.
205. Finalmente, cabe destacar que, incluso, no encontraría asidero constitucional la interpretación de que la atribución de celebración de convenios en materia de fiscalización para el órgano interno de control pudiera derivar de la delegación que efectuara el presidente del órgano en éste, pues el presupuesto indispensable de cualquier acto delegatorio es que la facultad a transmitir sea originaria del órgano que la otorga, situación que en este caso no se actualiza en modo alguno. Como se ha destacado, los titulares de los órganos autónomos carecen del rubro de fiscalización para efectos del sistema anticorrupción, en tanto que las legislaciones generales de la materia la reservan exclusivamente para los entes superiores de fiscalización y para los órganos internos de control (o en su caso para las secretarías de la administración pública que ejercen jerarquía sobre los de control de sus diversas dependencias o unidades administrativas).
206. De ahí que, en atención a las consideraciones desarrolladas, se considera que el artículo 31 B, fracción XXIV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, no resulta violatorio de los principios constitucionales que le reconoce la Constitución Federal al órgano garante, por lo que procede **reconocer su validez**.
207. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y por la invalidez de su porción normativa “y celebrar” y, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 31 A, párrafo tercero, en su porción normativa “que lo representará”.¹¹⁸

Subtema 1.4. Análisis del artículo 31 B, fracción XXII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

208. En el cuarto concepto de invalidez del escrito de demanda, el ente actor aduce que tanto la atribución contenida en la fracción XXII como XXIII del artículo 31 B de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua trasgreden los principios de autonomía, autogobierno y garantía institucional.
209. En lo que respecta a la fracción XXII, aduce que viola el principio de supremacía y jerarquía de las leyes, dado que, a partir de un acto legislativo local, se reconoce al órgano de control la facultad para expedir normatividad incluso de carácter general, no obstante que éste forma parte de la estructura del Instituto, pues de la redacción de dicha fracción, se advierte que la facultad normativa comprende tanto la normatividad en el orden estatal como federal, lo que incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Estima que dichos ordenamientos no facultan a los órganos internos de control para expedir su propia normatividad.
210. Bajo ese parámetro, la accionante argumenta que el órgano interno de control, como unidad administrativa debe presentar tales proyectos de normatividad para que el Pleno en ejercicio de sus atribuciones fundadas en el orden constitucional sea quien se los apruebe.
211. Para dar solución al concepto de invalidez planteado, se procede a la transcripción de la fracción impugnada:

Artículo 31 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XXII. Emitir reglamentos, lineamientos, manuales, guías y disposiciones de carácter general que se requieran para la debida organización y funcionamiento del Órgano Interno de Control, así como para el ejercicio de las atribuciones que las leyes y demás ordenamientos jurídicos le otorgan; debiendo ordenar, en su caso, la publicación en el Periódico Oficial del Estado.

[Énfasis añadido]

¹¹⁸ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

212. De acuerdo con la disposición impugnada, es atribución del órgano interno de control emitir reglamentos, lineamientos, manuales, guías y disposiciones de carácter general necesarias para la organización y funcionamiento del citado órgano, así también para el ejercicio de sus atribuciones, y que deberá ordenar, en su caso, la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.
213. Como ya se relató, el órgano actor insiste en la violación a su autonomía, autogobierno y garantía institucional, debido a la facultad que se otorga a una unidad administrativa del Instituto a emitir normas de carácter general.
214. Para verificar si existe la vulneración alegada es preciso partir de que el Instituto garante cuenta con diversas atribuciones en materia normativa.¹¹⁹ En lo que respecta a la emisión de cierta normatividad, se destaca la facultad del Instituto para: **(i)** iniciar, ante el Congreso del Estado, leyes o decretos en asuntos de su competencia; **(ii)** proponer al Poder Ejecutivo, el reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua y sus modificaciones; **(iii)** expedir los lineamientos generales, para el mejor cumplimiento de dicha ley, mismos que serán de observancia obligatoria para todos los sujetos obligados; y **(iv)** expedir el Reglamento Interior del organismo garante y el del servicio profesional de carrera para los servidores públicos del mismo.
215. De lo anterior se tiene que, contrario a lo expuesto por el órgano garante actor, las porciones normativas examinadas no invaden su autonomía ni autogobierno.
216. Si bien el órgano interno de control orgánicamente es una unidad administrativa que forma parte del citado Instituto, no se pasa por alto que, como se razonó al establecer el parámetro de regularidad constitucional, aquél cuenta con un entramado de atribuciones específicas otorgadas por la Constitución y las legislaciones generales a efecto de hacer frente de manera independiente a los objetivos trazados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de lograr la homologación requerida para la instrumentación de dicho sistema.
217. Asimismo, como también se adelantó, los órganos internos de control, como autoridades que integran el régimen del Sistema Nacional Anticorrupción, cuentan con atribuciones específicas que deben desempeñar de manera independiente a los entes públicos e, incluso, respecto de otros órganos que conforman el propio sistema de acuerdo con el principio de autonomía que impera entre las autoridades que deben intervenir en las diversas etapas que lo conforman.
218. De esa manera, se puede convenir en que, dadas las labores específicas atribuidas a los órganos de control como autoridades fiscalizadoras, investigadoras, substanciadoras y, en ciertos supuestos, sancionadoras, están investidas de un espectro de autonomía técnica y de gestión, pues cuentan con la facultad de realizar o ejercer atribuciones sin injerencia alguna a fin de cumplir con sus objetivos.¹²⁰
219. De esa manera, dicha cualidad les confiere cierto ámbito de libertad para auto regularse **en su funcionamiento interno** en sus aspectos normativos, organizativos y ejecutivos de los recursos humanos, materiales y presupuestales que tenga asignados, desde luego, en necesaria armonía con las demás disposiciones orgánicas y de atribuciones que rijan a la dependencia, entidad u órgano al que pertenece.

¹¹⁹ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua Artículo 19.** El Organismo Garante sesionará en público y: [...]

B. El Organismo Garante tendrá las siguientes atribuciones: [...]

VIII. En materia normativa:

a) Iniciar, ante el H. Congreso del Estado, leyes o decretos en asuntos de su competencia.

b) Proponer al Poder Ejecutivo, el reglamento de esta Ley y sus modificaciones.

c) Expedir los lineamientos generales, para el mejor cumplimiento de esta Ley, mismos que serán de observancia obligatoria para todos los Sujetos Obligados.

d) Expedir el Reglamento Interior del Organismo Garante y el del servicio profesional de carrera para los servidores públicos del mismo.

e) Implementar las medidas necesarias para la sistematización y la protección de los archivos en poder de los Sujetos Obligados.

f) Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el H. Congreso del Estado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

g) Conocer y resolver las denuncias interpuestas por particulares, por incumplimiento de las obligaciones de transparencia.

h) Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables.

i) Determinar y ejecutar, según corresponda, las medidas de apremio y sanciones, de conformidad con lo señalado en la presente Ley.

¹²⁰ Este Tribunal Pleno así conceptualizó a la "autonomía técnica y de gestión" al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, de 7 de junio de 2011. Del asunto derivó la jurisprudencia P./J. 2/2013 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 158, registro digital: 159846, de rubro: **INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES IX Y XXXVIII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, AL ESTABLECER COMO ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL LAS DE REALIZAR AUDITORÍAS A LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO Y APROBAR EL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA, NO AFECTA LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN DE SU CONTRALORÍA GENERAL.**

220. Por lo anterior, resulta congruente con ese Régimen de Responsabilidades y con el Sistema Nacional Anticorrupción, que el legislador haya previsto en el artículo 31 B, fracción XXII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua que el titular del órgano interno de control esté en aptitud de emitir las disposiciones generales para su organización y funcionamiento y para el ejercicio de sus atribuciones.
221. Así se considera, ya que conforme a las bases constitucionales desarrolladas en las leyes generales que rigen al Sistema Nacional Anticorrupción el mencionado órgano interno de control cuenta con las facultades legales para investigar, substanciar los procedimientos y emitir resoluciones sobre responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, así como revisar el ingreso, egreso, manejo y custodia de los recursos públicos ejercidos por el citado tribunal, cuyo eficiente desarrollo precisa, necesariamente, independencia de los órganos y servidores públicos que serán objeto de revisión y, en su caso, de eventual investigación.
222. Incluso, la propia legislación general en materia de responsabilidades en su artículo 115 dispone la independencia entre los órganos de investigación, substanciación y resolución, para lo cual expresamente prevé que —entre otras autoridades— los órganos internos de control deberán contar con la estructura orgánica necesaria para realizar sus funciones correspondientes a la investigación y substanciación, además de que deberán **garantizar la independencia** entre cada de esos ámbitos de competencia que concurren en el propio órgano. Lo anterior supone no sólo contar con la estructura y recursos correspondientes, sino de la necesaria organización y distribución de funciones entre los elementos que lo integren, respecto de lo cual no podría tener injerencia el ente público al que pertenezca el órgano de control, pues, como se dijo, ello implicaría incidir en atribuciones que no pueden ampliarse a sujetos diversos a los expresamente considerados en la legislación general.
223. De manera que de llegarse a considerar que el Instituto garante debe ser quien emita las disposiciones de carácter general relacionadas con la organización y funcionamiento del órgano de control interfiera en el desarrollo de sus actividades y atribuciones, aspecto que, como se ha enfatizado, sí resultaría lesivo del régimen constitucional y de la legislación general emitida al respecto. Ello ya que, se insiste, la regulación de los aspectos inherentes a los sujetos obligados, **las autoridades competentes**, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la Ley General, por lo que no pueden ser delegados en otras autoridades como, en este caso, lo sería el órgano dotado de autonomía constitucional.
224. En otras palabras, de aceptar que es el Instituto el encargado de la emisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre la organización, funcionamiento o, aún más, el ejercicio de las atribuciones del órgano interno de control, implicaría validar la posibilidad de ampliar el ejercicio de estas competencias exclusivas a otros órganos que no forman parte del sistema o que, como sucede en este caso, aun integrándolo, sus funciones se refieren a aspectos diversos que deben guardar independencia con las labores de fiscalización, investigación, substanciación, seguimiento del ejercicio de recursos públicos y presentación de denuncias por comisión de delitos que específicamente se encomiendan a los órganos internos.
225. Lo anterior, en el entendido que esta facultad de otorgarse su propia normatividad garantiza en su esencia la autonomía técnica y de gestión de que está dotado, por tanto, se insiste, se refiere a *la regulación necesaria de su quehacer interno*, sin que aquella interfiera propiamente con las facultades normativas que asisten al propio Instituto.
226. Ello, sin pasar por alto que tal atribución del órgano interno de control, bajo el principio del legislador racional y de coherencia del orden jurídico, necesariamente tendrá que ser ejercida respetando las atribuciones de las demás estructuras del Instituto y en congruencia con la normativa general que regule al ente público y que le resulte aplicable al propio órgano interno de control como unidad administrativa del mismo, pues el texto examinado de ningún modo excluye lo anterior.
227. Ante lo infundado de los argumentos examinados, este Tribunal Pleno **reconoce la validez** del artículo 31 B, fracción XXII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
228. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹²¹

¹²¹ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

Subtema 1.5. Análisis del artículo 31 B, fracción XXIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

229. En iguales términos a los precisados en el apartado anterior, en su cuarto concepto de invalidez el órgano accionante aduce que la atribución contenida en la fracción XXIII del artículo 31 B de su legislación orgánica vulnera sus facultades constitucionales. Ello, pues por disposición constitucional el órgano supremo del organismo garante es el Pleno al que le corresponden dichas atribuciones establecidas en el artículo 19 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. Entre ellas destaca la facultad de establecer la estructura administrativa del Instituto y su jerarquía.
230. Considera que, conforme al artículo 25 de dicha Ley en sus fracciones IV, V, VI VII y VIII, el organismo garante cuenta con facultades para que, a través de la secretaria ejecutiva, supervise el funcionamiento técnico de sus órganos y el desarrollo de sus actividades; los programas de reclutamiento conforme al Reglamento del Servicio Profesional de Carrera; aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Organismo Garante; fijar, previo acuerdo con la o el Comisionado Presidente, las directrices que le permitan a cada área del Instituto el cumplimiento de las funciones y atribuciones que les están conferidas.
231. Así, considera que lo correcto es que el órgano de control interno presente al organismo garante las propuestas de mejora, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, sistemas tecnológicos o cualquier mecanismo para su mejor funcionamiento y operación del control interno institucional, y sea aquel quien en ejercicio de sus facultades se pronuncie sobre la viabilidad de éstas.
232. La hipótesis normativa impugnada, es del contenido siguiente:
- Artículo 31 B.** El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
- [...]
- XXIII.** Presentar, a las diversas áreas administrativas del Órgano Garante, propuestas de mejora, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, sistemas tecnológicos o cualquier mecanismo para su mejor funcionamiento y operación del control interno institucional, incluyendo las del propio Órgano Interno de Control. [...]
- [Énfasis añadido]**
233. La fracción en consulta establece como una atribución del órgano interno de control, la de **presentar** a las diversas áreas administrativas del organismo garante: **(i)** propuestas de mejora, **(ii)** diagnósticos, **(iii)** evaluaciones, **(iv)** programas, **(v)** proyectos, **(vi)** sistemas tecnológicos, o **(vii)** cualquier mecanismo para su mejor funcionamiento y operación **del control interno institucional**, incluidas las del propio órgano interno de control.
234. Esta Suprema Corte considera que los planteamientos son **infundados**, pues la hipótesis no es contraria a la Constitución, ni afecta o restringe la autonomía del órgano actor.
235. Si bien, como ya se ha puntualizado, el Instituto garante cuenta con atribuciones para la emisión de disposiciones tendentes a regular su correcto funcionamiento, la facultad que se confiere al órgano interno de control en la fracción impugnada no interfiere con las tareas administrativas del órgano garante, sino, por el contrario, resultan complementarias.
236. Lo anterior, pues el precepto en cuestión habilita al órgano interno de control para presentar a las áreas administrativas del órgano garante propuestas de mejora, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, sistemas tecnológicos o mecanismos, tanto para su mejor funcionamiento como para su operación, esto, enmarcado en el ámbito del **control interno** institucional.
237. En lo relativo a los actos tendentes a la operatividad del propio órgano interno de control, en el apartado anterior ya se puntualizó que la facultad de otorgarse su propia normatividad garantiza su autonomía técnica y de gestión. De ahí que, por igualdad de razón, las propuestas a que se refiere la fracción XXIII resultan constitucionales, pues le confieren herramientas tendentes a garantizar su operatividad. Esto es, porque conforme a esos mecanismos el órgano interno puede decidir a su interior sobre las mejores formas, sistemas y mecanismos para su mejor funcionamiento y operación del control interno.
238. Máxime si se considera que se refieren a su quehacer interno y que, por ende, no puede ser normado o regulado por otra autoridad a la que no le estén reservadas las competencias que la legislación general le otorga a los órganos internos de control. De ahí que, en este aspecto, queda evidenciada la constitucionalidad del precepto.

239. Ahora, respecto a la facultad de presentación de propuestas, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, o sistemas tecnológicos a las áreas administrativas de la accionante, este Tribunal Pleno advierte que se trata de mecanismos compatibles con las atribuciones que el Sistema Nacional Anticorrupción otorga a los órganos internos de control de los entes públicos de las entidades federativas, incluidos los de los organismos constitucionalmente autónomos.
240. El artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su fracción XXI, establece que los órganos internos de control tienen la atribución de **promover, evaluar y fortalecer** el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos en materia de responsabilidades de Servidores Públicos.
241. Por su parte, el artículo 15 de dicha Ley establece que, para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los órganos internos de control podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.
242. Asimismo, la legislación dispone que, tratándose de órganos constitucionales autónomos, **serán sus propios órganos internos de control quienes emitirán los lineamientos respectivos.**
243. En ese sentido, se estima que la emisión de propuestas de mejora, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, sistemas tecnológicos, o cualquier mecanismo para su mejor funcionamiento y operación en el contexto de un control interno institucional, no solo no contravienen lo dispuesto en el Sistema Nacional, sino que resultan acordes con la naturaleza de las atribuciones que tienen los órganos de control de los organismos constitucionalmente autónomos, particularmente con las de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del **control interno en los entes públicos en materia de responsabilidades de Servidores Públicos.**
244. Sin que lo anterior implique una interferencia en las atribuciones del Instituto garante, puesto que el propio precepto impugnado es puntual en referir que la facultad otorgada para emitir o implementar los mecanismos ahí descritos **se acota** específicamente a la mejora del «*funcionamiento y operación del control interno institucional*», es decir, se refiere a aspectos vinculados exclusivamente con una faceta del Sistema Nacional Anticorrupción como lo es la gestión y control interno.
245. Así, la facultad prevista en la fracción analizada debe ser instrumentada en el entendido de que los actos que conforme a ella pueda emitir el órgano interno de control y presentar ante otras áreas del órgano autónomo son únicamente con la visión de mejora en el funcionamiento y operación del sistema de control interno de conformidad con las directrices del Sistema Nacional Anticorrupción lo que, dicho de otro modo, significa que la materia de los actos que se le habilita emitir necesariamente debe ser entendida únicamente en el contexto del ejercicio del mencionado sistema.
246. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como se estableció al examinar la fracción XXII del artículo 31 B impugnado, la instrumentación de esta facultad necesariamente debe respetar las atribuciones y estructuras del propio órgano autónomo, lo cual implica que, para la presentación o implementación de los mecanismos previstos por la norma, el órgano de control interno deberá seguir los procedimientos y coordinarse con las autoridades competentes que disponga la normatividad interna expedida por el propio órgano garante para la implementación de medidas análogas referentes a materias diversas a las involucradas con el sistema anticorrupción.
247. De ahí que deba **reconocerse la validez** del artículo 31 B, fracción XXIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
248. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹²²
- Subtema 1.6. Análisis del artículo 31 B, fracción XIX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua
249. En el segundo concepto de invalidez del escrito de demanda, el Instituto Chihuahuense sostiene que la atribución otorgada al órgano interno de control para nombrar y remover libremente a su personal es violatoria de sus facultades en materia de normatividad, administración y gobierno interno, así como de designación de su personal e integración de la estructura interna.

¹²² La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

250. Al respecto, la porción normativa impugnada en análisis es del siguiente contenido:

Artículo 27. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XIX. Nombrar y remover libremente al personal del Órgano Interno de Control.

[...]

[Énfasis añadido]

251. Como se observa, el precepto impugnado establece que el órgano interno de control tendrá la facultad de nombrar y remover libremente a su personal.

252. Para resolver lo alegado por el Instituto accionante, se estima pertinente partir de que este Tribunal Pleno ya ha convenido que, derivado de las competencias que tienen los órganos internos de control en el Sistema Nacional Anticorrupción, están investidos de un espectro de autonomía técnica y de gestión que les confiere cierto ámbito de libertad para autorregularse en su funcionamiento interno.

253. Asimismo, como ya se estableció, el propio Congreso de la Unión, al emitir la regulación general del sistema, reconoció la necesidad de que los órganos internos de control cuenten con la estructura orgánica necesaria para desarrollar la autonomía requerida en cada una de las funciones de las que fueron investidos (artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

254. Por su parte, el artículo 20 de la Ley General en la materia establece que para la selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

255. Además, dicha disposición también señala que, en el caso de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos, el nombramiento tanto de sus titulares, como de las unidades especializadas que los conformen, se llevarán a cabo en los términos de sus respectivas leyes.

256. De la interpretación de dichas disposiciones generales, este Alto Tribunal arriba a dos conclusiones relevantes para el análisis de la fracción que se analiza en este apartado.

257. La primera es que el Congreso Federal delegó libertad configurativa para que en las leyes que rigen a los órganos constitucionalmente autónomos se establecieran los términos en que se llevarían a cabo los nombramientos de las unidades que conformarían a los órganos de control. Ello, teniendo como límite que los procedimientos de nombramiento cumplan con los principios de transparencia, objetividad y equidad, y garantizando la competencia profesional y el acceso igualitario al cargo. Además, dada la naturaleza que tienen ciertos entes con autonomía constitucional, en dichos casos también se deberá garantizar la autonomía e independencia funcional y financiera con la que cuentan tales entidades.¹²³

258. La segunda conclusión es que, en principio, resulta razonable que los órganos internos de control tengan intervención en la elección y, en su caso, remoción del personal que deba integrarlos. Ello, pues no debe pasarse por alto que las facultades del órgano interno de control inciden directamente en la fiscalización, investigación, substanciación y sanción de faltas que no sean graves de los servidores del órgano al que pertenecen, incluyendo en ciertos casos, de los titulares del mismo. Esta condición refuerza la necesidad de que se garantice independencia entre los funcionarios que desempeñen las labores tendentes al combate a la corrupción y aquellos que serán objeto de revisión o eventual sujeción a un procedimiento de responsabilidad.

259. De ahí que, si bien es cierto que bajo los principios de autonomía e independencia funcional y financiera con los que cuenta el Instituto, así como las disposiciones que lo rigen, goza de la facultad de aprobar los nombramientos respectivos, también lo es que de llegar a considerar que el Instituto garante debe ser quien seleccione al personal del órgano interno de control, sin intervención de su titular, daría lugar a espacios de incidencia del ente público que será sujeto de revisión en los objetivos de dicha autoridad disciplinaria.

¹²³ Resulta ilustrativa la jurisprudencia con registro digital: 170238, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, Tipo: Jurisprudencia de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS".

260. Lo anterior, en opinión de este Tribunal Pleno, atentaría contra los principios de imparcialidad y objetividad que –de conformidad con los artículos 90, párrafo primero, y 111 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹²⁴– deben observarse en las tareas de investigación, substanciación y, en casos específicos, de sanción de las responsabilidades administrativas, así como en la revisión de los recursos públicos que este último ejerza.
261. Ahora, como ya se mencionó ese espectro de libertad para decidir sobre los nombramientos del órgano interno de control no es absoluto, sino que, además de estar acotado a los principios y límites ya mencionados, debe desarrollarse con respeto a los demás principios, regulaciones o procedimientos aplicables a cada caso. Máxime si pueden tener incidencia en el respeto de otros principios de igual rango constitucional.
262. Así se consideró al examinar la atribución contenida en la fracción XXII del artículo 31 B, pues si bien este Tribunal Pleno validó la atribución de que el órgano interno de control emita normas de carácter general, ello se desprendió de que el legislador local lo acotó a aspectos referentes a su regulación interna, sin perjuicio de que necesariamente debe ejercerse respetando las atribuciones de las demás estructuras del órgano constitucional y en congruencia con la normativa general que regule al ente público.
263. En este caso, si bien no solo resulta deseable sino necesaria la independencia en la selección del personal que llevará a cabo las tareas de fiscalización, investigación, substanciación o sanción de responsabilidades administrativas de los servidores del órgano autónomo, lo objetivamente cierto es que la facultad atribuida en la fracción examinada no debe entenderse de ejercicio directo por parte del titular del órgano interno de control, sino que el desempeño de esa atribución debe ser entendido en cuanto a una participación directa en la selección y decisión de remoción de su personal, la cual materialmente corresponderá ejecutar al Instituto Chihuahuense.
264. Lo anterior, teniendo presente que dicho proceso deberá garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su profesionalización, atrayendo a las y los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.
265. Ahora, en el caso del Instituto Chihuahuense se presenta una particularidad. La forma de selección del personal que conformará a dicho Instituto se rige a partir de un servicio profesional de carrera, el cual se encuentra regulado en un Reglamento que emite el organismo garante:

Artículo 18. El Organismo Garante tendrá su residencia y domicilio en la capital del Estado y ejercerá sus funciones conforme a la siguiente estructura:

I. Un Pleno.

II. Un (a) Secretario (a) Ejecutivo (a).

III. Las Direcciones y el personal que autorice el Pleno, de conformidad al presupuesto que se le asigne.

Artículo 19. El Organismo Garante sesionará en público y:

[...]

B. El Organismo Garante tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

VIII. En materia normativa:

[...]

d) **Expedir el Reglamento Interior del Organismo Garante y el del servicio profesional de carrera para los servidores públicos del mismo.** [...]

[Énfasis añadido]

¹²⁴ **Artículo 90.** En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto. [...]

Artículo 111. En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.

266. De los artículos en cuestión, se desprende que las plazas que tenga el órgano garante serán autorizadas por el Pleno de dicho Instituto. Además, también se puede advertir, que la conformación de éste estará regido por un servicio profesional de carrera, cuya regulación deberá ser definida por el propio órgano garante.
267. En la especie, el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el veintiuno de febrero de dos mil siete.¹²⁵ De dicho reglamento se puede desprender lo siguiente:
- El servicio profesional de carrera tiene por objeto: (i) asegurar que las personas que lo conforman se apeguen a los principios de transparencia, legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y responsabilidad; (ii) contribuyan al desarrollo profesional de las personas que lo integran para **incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios que presta el Instituto**; (iii) establecer mecanismos administrativos que propicien una mayor identidad de aquellas personas que forman parte del Servicio Profesional de Carrera con la misión y visión del Instituto; y (iv) otorgar certeza jurídica a sus elementos (artículo 4).
 - Así, el ingreso al servicio profesional de carrera se realizará por concurso de oposición y comprenderá el reclutamiento, la selección de las personas aspirantes, la ocupación de las plazas vacantes, la inducción, así como la expedición de nombramientos (artículo 16).
 - Únicamente, por excepción, el Consejo General podrá aprobar que se ocupen plazas por designación directa, siempre que sean casos de urgente ocupación y se encuentren debidamente motivadas y fundadas por el titular del área de adscripción de la plaza vacante. Éstas solo podrán ser aquellas que correspondan a los puestos que se consideren indispensables para el correcto y continuo funcionamiento del Instituto, dado que su vacancia implicaría problemas graves al mismo (artículo 20).
 - El Consejo General tiene la atribución de: (i) establecer las políticas, las normas y los procedimientos en el servicio profesional de carrera; (ii) aprobar el ingreso y las promociones de nivel; (iii) aprobar el catálogo de puestos del servicio; (iv) conocer y pronunciarse respecto de la compatibilidad de empleos del personal de carrera; (v) aprobar el procedimiento para la evaluación del personal de carrera; (vi) aprobar la designación directa a puestos de urgente ocupación, con base en la justificación que presente la Unidad Responsable solicitante; (vii) conocer sobre los procedimientos administrativos disciplinarios y resolver sobre la separación del servicio del personal de carrera, así como la aplicación de sanciones; (viii) aprobar el procedimiento para evaluar los méritos; (ix) aprobar el Programa Institucional de Capacitación; (x) resolver en definitiva sobre las Inconformidades (artículo 5).
 - Por su parte, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, está a cargo de la supervisión del servicio profesional de carrera, para cual tendrá diversas atribuciones, dentro de las cuales se encuentran: (i) aplicar las políticas, normas y procedimientos; (ii) realizar la inducción del personal de carrera al Instituto; (iii) promover la profesionalización y la especialización del personal de carrera; (iv) fomentar en el personal de carrera la lealtad e identificación con el Instituto y sus fines; (v) publicar las convocatorias para cubrir las plazas vacantes y los resultados de los concursos de las convocatorias; (vi) proporcionar a las personas aspirantes la información concerniente al Servicio; (vii) aplicar los exámenes teóricos, prácticos y psicométricos a las personas aspirantes inscritas en los concursos de oposición; (viii) operar el procedimiento de evaluación del personal de carrera aprobado por el Consejo General; entre otras (artículo 6).
 - La o el Consejero Presidente, asistido de la o el Secretario Ejecutivo, **son las autoridades del Instituto que expedirán los nombramientos al personal de carrera**, los cuales pueden ser: provisionales y titulares (artículo 21).
 - El personal de carrera podrá gozar de licencias con goce de sueldo y sin goce de sueldo (artículo 47), que serán concedidas por el Consejero Presidente del Instituto (artículo 49).
 - La separación del Servicio Profesional de Carrera es el acto mediante el cual el personal de carrera deja de pertenecer al mismo y concluye su relación laboral con el Instituto (artículo 53), a causa de: renuncia, retiro por edad y/o tiempo de servicio, incapacidad, fallecimiento y destitución (artículo 54).

¹²⁵ <https://chihuahua.gob.mx/atach2/ichitaip/uploads/reglamento%20serv.%20prof.%20de%20carrera.pdf>

268. Como se puede observar, el diseño institucional del órgano garante se rige bajo un esquema de profesionalización, en el cual diversas unidades, intervienen para el desarrollo del proceso. Para dicho esquema, resulta evidente, que los órganos internos de control no tienen injerencia en el mismo.
269. Ahora, del objetivo trazado en tal legislación local, así como considerando la fecha de su emisión, se advierte que la creación del servicio profesional de carrera contempló como uno de sus objetivos, el de contribuir al desarrollo profesional de las personas que lo integran **para incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios que presta el Instituto.**
270. En ese sentido, este Alto Tribunal considera que dicho servicio está enfocado en la profesionalización de aquellos integrantes, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales que estén relacionadas con su ámbito competencial. Estas son las relacionadas con: (i) transparentar el ejercicio de la función pública; (ii) establecer como obligatorio el principio de transparencia en la gestión pública gubernamental; (iii) establecer disposiciones que garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información, teniendo en cuenta los principios de máxima apertura y gratuidad; (iv) establecer procedimientos para que los particulares tengan acceso a la información pública, privilegiando los principios de sencillez y rapidez; (v) garantizar el principio democrático de rendición de cuentas; (vi) realizar actividades que redunden en la rendición de cuentas de los Sujetos Obligados; (vii) impulsar el nivel de participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas, conforme a indicadores democráticos reconocidos; (viii) desagregar, por género, la información pública cuando así corresponda a su naturaleza, conforme al principio de equidad; (ix) crear y operar el Sistema de Información Pública; (x) contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y a consolidar la democracia, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública; (xi) difundir ampliamente la información que generen los Sujetos Obligados; y (xii) establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan, por el incumplimiento de la Ley.
271. En ese sentido, como ya se ha destacado, si bien los órganos internos de control son unidades que materialmente se encuentran dentro de la estructura orgánica de los entes públicos, lo cierto es que el ámbito competencial de los mismos se rige por lo dispuesto por el Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que sus atribuciones, son materialmente distintas a aquellas relacionadas con el objeto y fin de los entes públicos.
272. Por otro lado, es importante mencionar que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la expedición de nombramientos «... *no es un mero acto formal, sino que es un requisito para establecer legalmente los derechos y obligaciones laborales entre los particulares y las entidades públicas, máxime que el nombramiento de un trabajador debe estar regulado en el presupuesto de egresos de la entidad pública que lo contrate...*».¹²⁶
273. Es decir, la emisión de un nombramiento implica la creación de situaciones jurídicas concretas que trascienden a las prerrogativas de los trabajadores y, concomitantemente, a las obligaciones que adquiere el Estado como ente patronal. De ahí que, precisa que tanto su emisor como el destinatario del acto jurídico cuenten con capacidad para adquirir derechos y obligaciones.
274. Lo anterior es compatible con lo dispuesto por el Código Administrativo del Estado, que rige las relaciones de trabajo entre los poderes y órganos de Chihuahua con quienes presten un servicio a esa entidad¹²⁷, pues su artículo 78¹²⁸ dispone que los funcionarios, empleados y trabajadores del Estado prestarán siempre sus servicios **mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo.**
275. De esa manera se corrobora que para las personas funcionarias que presten servicios para el Estado de Chihuahua tratándose de personal al servicio del Estado, el nombramiento constituye la condición que permite al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más. Ello puesto que su entrada como servidor público del Estado está regulada en el presupuesto de egresos.¹²⁹

¹²⁶ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 3287/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Yasmin Esquivel Mossa, 24 de noviembre de 2021.

¹²⁷ **Artículo 73.** Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los organismos descentralizados, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Artículo 74.- La relación jurídica de trabajo reconocida por el artículo anterior se entiende establecida para todos los efectos legales entre los trabajadores y los tres Poderes del Gobierno del Estado y organismos descentralizados.

¹²⁸ **Artículo 78.-** Los funcionarios, empleados y trabajadores del Estado prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores eventuales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento podrá ser substituido por la lista de raya correspondiente. [...]

¹²⁹ Así se retoma, por identidad sustancial de razón de la sentencia recaída al amparo directo en revisión 3287/2021, previamente citada.

276. De ahí que, para que el acto jurídico cobre plenos efectos de derecho, debe ser emitido por la persona o ente que cuente con capacidad para contraer obligaciones en representación del ente público y esté en posibilidad de responder por éstas. Lo anterior implica, al menos, que cuente con disponibilidad presupuestal para sufragar el numerario generado por las cargas adquiridas.
277. A partir de las premisas expresadas, este Alto Tribunal advierte que la atribución otorgada por la autoridad legislativa al órgano interno de control para nombrar libremente al personal asignado, si bien es acorde al parámetro de regularidad constitucional derivado de la reforma por la que se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción, pues fortalece la autonomía de los órganos que tienen encomendada su implementación, también es que **tal facultad debe ser instrumentada sistemáticamente con las demás disposiciones que permitan hacerla eficiente** y, a su vez, que asegure el pleno respeto de los derechos laborales de los funcionarios sujetos a la relación laboral resultante.
278. Ello, porque si bien el Sistema Nacional Anticorrupción dota a los órganos internos de control de diversas facultades, lo cierto es que éstas se acotan a ejercer actos específicos de fiscalización, investigación, substanciación de procedimiento y, en ciertos casos, de sanción de faltas administrativas, así como para verificar el ejercicio de los recursos de los órganos y presentar denuncias ante la fiscalía especializada en la materia. Tal aspecto pone de manifiesto la necesidad de que exista independencia en la relación de los funcionarios que ejercerán esas atribuciones y aquellos cuyas funciones, precisamente, serán objeto de revisión.
279. Sin embargo, lo anterior no implica que el órgano interno de control quede exento de reconocer y ser respetuoso de la autonomía del órgano al que pertenece respecto de otros rubros administrativos y sustantivos como lo es, en este caso, la facultad plena para que el Instituto desempeñe las funciones necesarias para el cumplimiento de sus encomiendas administrativas como, por ejemplo, la regulación de sus relaciones laborales con sus servidores, en materia fiscal, documental, de ejercicio de su presupuesto, entre otras, como ya se ha puntualizado.
280. En este caso, se debe recordar que el órgano interno de control está considerado como parte del Instituto garante por lo que puede ser catalogado como unidad administrativa. Si bien, como se ha sostenido, este tipo de órganos se encuentran revestidos de un espectro de autonomía, ésta no les dota de disponibilidad presupuestal para concretar obligaciones onerosas frente a terceros ni para celebrarlas en nombre de otro órgano, en tanto no sean facultados por delegación de quien ostente esa capacidad.
281. Así, los órganos internos de control son entes jurídicos que, por sí solos, son incapaces de adquirir obligaciones onerosas frente a terceros, al no contar con los atributos suficientes para responder por ellas.
282. Este aspecto es trascendente, puesto que al ser el órgano interno de control una unidad administrativa perteneciente al Instituto es claro que el personal adscrito a ella será, igualmente, personal del propio Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública. Así, ante la imposibilidad de la autoridad disciplinaria de responder por obligaciones de carácter laboral, será el propio Instituto quien deba hacerlo.
283. En ese contexto, esta Suprema Corte concluye que la porción normativa en análisis, al enunciar que el titular del órgano interno de control puede “... [n]ombrar y remover libremente...” a su personal, no podría denotar la idea de que la facultad de **expedir** el acto jurídico por el que se vincula al trabajador con el ente público, o bien, su cese, corra a cargo de un funcionario que representa a una unidad carente, por sí, de personalidad jurídica para crear, modificar o extinguir consecuencias de derecho.
284. Por ello, para este Tribunal Pleno es necesario efectuar un ejercicio interpretativo que concilie ambos extremos que encuentran plena justificación constitucional, por un lado, en la autonomía del Instituto Chihuahuense en armonía con la certeza que debe prevalecer respecto del régimen laboral de las y los trabajadores del órgano interno de control, frente a la necesidad de garantizar el pleno desarrollo independiente de las facultades de dicha unidad de control administrativo.
285. De esa manera, se determina que la lectura que se debe dar a la atribución en análisis es en el sentido de que el titular del órgano interno de control cuenta con **libertad de decidir sobre los movimientos del personal que le estén asignados, sin que le sea oponible necesariamente lo dispuesto por el servicio profesional de carrera del Instituto**, lo cual dará a conocer por la vía correspondiente al Consejo General, al Consejero Presidente y al Secretario Ejecutivo, para que, sean éstos quienes, como unidades dotadas de personalidad jurídica, expidan el nombramiento correspondiente al que se sujetará la relación laboral de las y los trabajadores.

286. Esta interpretación se corrobora con lo dispuesto en la fracción XVI del propio artículo 31 B, en la que se dispone como otra atribución del propio ente disciplinario la de «*Formular el anteproyecto de presupuesto del Órgano Interno de Control*», lo cual robustece que el nombramiento del personal no puede ser de manera libre por la propia unidad administrativa, sino **coordinada** con las demás unidades competentes del Instituto, que primeramente deberán incluir en el proyecto presupuestal la propuesta de la unidad administrativa en específico y, una vez que sea aprobada y liberada la suficiencia presupuestal, proceder a celebrar el acto jurídico a partir del cual se creen las consecuencias de derecho que llevan consigo las relaciones de trabajo.
287. Por consecuencia, lo que se precisa es que el nombramiento de los funcionarios debe ser expedido por las autoridades facultadas del Instituto, pero reconociendo que el titular del órgano interno de control tiene **libertad en la selección o remoción de los funcionarios adscritos a éste**, a fin de garantizar la independencia en el ejercicio del órgano.
288. En ese contexto, por las razones expuestas, debe reconocerse la **validez** de la fracción XIX del artículo 31 B de la Ley impugnada.
289. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹³⁰

Tema 2. Estructura orgánica del órgano interno de control

290. La accionante sostiene que el artículo 31 A, párrafo tercero, de la Ley impugnada, en la parte que prevé que entre las autoridades que conforman el órgano interno de control se encuentran las encargadas de auditoría y gestión pública, vulnera su autonomía y autogobierno porque invade su esfera de competencias.
291. Lo anterior, porque el artículo 109 fracción III, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita las facultades del órgano interno de control únicamente a promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos de los que forman parte. Estima que, en contraste, a partir de la fracción impugnada, el Congreso del Estado pretendió facultar a los órganos internos de control para emitir resolución sobre las investigaciones que lleve a cabo y, en consecuencia, sancionar administrativamente a los servidores públicos, lo que es contrario a los principios constitucionales de autonomía, autogobierno y garantía institucional.
292. Considera que el artículo 19 de la Ley en cuestión le otorga al organismo garante, entre otras, la facultad de dirimir cualquier tipo de conflicto entre los órganos del propio organismo. Además, el artículo 25 de dicha legislación, se faculta a la Secretaría Ejecutiva, a supervisar el funcionamiento técnico de sus órganos y el desarrollo de sus actividades; aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del organismo garante; fijar, previo acuerdo con el (la) Comisionado (a), Presidente (a), las directrices que le permitan a cada órgano del Instituto el cumplimiento de las funciones y atribuciones que les están conferidas; y sustanciar los procedimientos de responsabilidades instaurados en contra del personal del Organismo Garante.
293. Considera que el órgano interno de control, como unidad administrativa del Instituto, sólo puede decidir sobre su funcionamiento, así como elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.
294. Pues bien, el párrafo tercero del artículo 31 A impugnado establece expresamente lo siguiente:

Artículo 31 A.

[...]

El Órgano Interno de Control tendrá una persona titular que lo representará, y en su estructura **orgánica garantizará la independencia de funciones entre las autoridades que lo conforman, las que serán al menos aquellas con atribuciones de investigación, las de substanciación y resolución, en su caso, así como las encargadas de la auditoría interna y mejora de la gestión pública.** Para lo cual, contará con los recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto y atribuciones legales.

[...]

[Énfasis añadido]

¹³⁰ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

295. Como se advierte, la porción normativa impugnada prevé, entre otras cuestiones, que en la estructura orgánica del órgano interno de control se deberá garantizar la independencia de funciones entre las autoridades que lo conforman, las que serán cuando menos aquellas con atribuciones de investigación, las de substanciación y resolución, en su caso, así como las encargadas de la auditoría interna y mejora de la gestión pública.
296. A juicio de este Alto Tribunal, el concepto de invalidez presentado por la parte accionante sobre esta disposición resulta **infundado**. Lo anterior, ya que la previsión de autoridades que desempeñen las funciones de **auditoría interna y mejora de gestión pública** como parte de la estructura orgánica del órgano interno de control sí encuentra justificación en el esquema de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
297. En efecto, de conformidad con el marco jurídico general aplicable, los órganos internos de control tienen, entre sus facultades, las de prevenir, detectar, investigar, substanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas, calificar las faltas que se actualicen y también sancionarlas; así como implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción.
298. También se contempla que los órganos internos de control estarán facultados para llevar a cabo investigaciones o auditorías; y que la investigación por la presunta responsabilidad de las faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.
299. De igual forma, en las leyes generales se estipula que las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.
300. Finalmente, también se prevé que los órganos internos de control contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar sus funciones, de modo que la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquella o aquellas encargadas de la investigación.
301. Como se advierte, en el marco jurídico general aplicable se establece que, además de la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa, los órganos internos de control tienen la **facultad de realizar auditorías e implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas**.
302. Así, el hecho de que la porción normativa impugnada prevea la existencia de autoridades encargadas de la auditoría interna y mejora de la gestión pública tiene sustento en las facultades que tienen los órganos internos de control para prevenir, detectar y disuadir conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas o actos de corrupción.
303. En ese sentido, lo previsto por el legislador local es congruente y armónico con la normatividad general aplicable, pues establece la existencia de autoridades facultadas constitucionalmente para desarrollar las funciones de investigación, substanciación y resolución, de responsabilidades administrativas, así como funciones de auditoría y gestión pública.
304. De esta manera, por sí mismo, no constituye una vulneración a la autonomía y autogobierno del Instituto accionante, pues queda de manifiesto que el Poder legislativo del Estado de Chihuahua se limitó a armonizar la legislación local con lo establecido en las leyes generales.
305. Por tanto, no asiste la razón a la promovente cuando aduce que el artículo 109 fracción III, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limita las facultades del órgano interno de control, únicamente a promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos de los que forman parte. Ello, pues como ya se determinó en el parámetro aplicable, a dichos órganos les corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, la investigación, substanciación y resolución respecto de responsabilidades administrativas no graves.
306. Tampoco asiste la razón a la accionante en cuanto a que es el propio órgano garante el que tiene la facultad de dirimir cualquier tipo de conflicto entre los órganos de éste y que es la Secretaría Ejecutiva la encargada de supervisar el funcionamiento técnico de sus órganos y el desarrollo de sus actividades; aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del organismo garante; fijar, previo acuerdo con el (la) Comisionado (a), Presidente (a), las directrices que le permitan a cada órgano del Instituto el cumplimiento de las funciones y atribuciones que les están conferidas; y sustanciar los procedimientos de responsabilidades instaurados en contra del personal del Organismo Garante.

307. Ello, pues en términos similares, a partir de la reforma concerniente al Sistema Nacional Anticorrupción los órganos internos de control, incluidos los de los organismos constitucionalmente autónomos, fueron dotados de diversas atribuciones para substanciar los procedimientos administrativos relacionados con faltas no graves en términos de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
308. Finalmente, bajo las consideraciones que ya fueron expresadas, es que tampoco asiste la razón al Instituto actor cuando afirma que el órgano interno de control, como unidad administrativa del Instituto, sólo puede decidir sobre su funcionamiento, así como elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.
309. Así, tomando en cuenta lo infundado, del concepto de invalidez del Instituto Chihuahuense, procede **reconocer la validez** del artículo 31 A, párrafo tercero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
310. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales y salvo su porción normativa “que lo representará”. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹³¹

Tema 3. Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante

311. El Instituto accionante sostiene que el artículo 31 D, párrafos segundo y tercero, de la Ley bajo análisis resulta inconstitucional, pues además de la intromisión a su autonomía, independencia y autogobierno, considera que excede el parámetro previsto en el artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ello, ya que la norma impugnada acorta los plazos para atender los requerimientos.
312. Además, considera que la norma genera arbitrariedad, dado que no establece bajo qué supuestos el órgano interno de control puede desplegar dicha facultad. Lo anterior, ya que el artículo 96, solo faculta a los órganos de control interno a ejercer dicha atribución, en relación con personas sujetas a investigación.
313. De igual forma, considera que dicho precepto no le exige al órgano interno de control fundar y motivar el requerimiento.
314. Para dar respuesta a dicho planteamiento, a continuación, se transcribe el contenido de la porción normativa:

Artículo 31 D.

[...]

Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control, para lo cual se les otorgará un plazo de dos hasta diez días hábiles, pudiendo ampliarse por causas debidamente justificadas cuando así lo solicite la parte requerida. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

Si transcurrido el plazo establecido por el Órgano Interno de Control, el área o persona servidora pública requerida, sin causa justificada, no atiende los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, aquel procederá a fincar las responsabilidades que correspondan.

[Énfasis añadido]

315. Como se puede observar, la norma impugnada prevé que las personas servidoras públicas del Instituto garante local deben proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les realice el órgano interno de control. Para lo anterior, se establece un plazo de dos hasta diez días hábiles, que se podrá ampliar cuando lo solicite la persona requerida por causas justificadas. Ello, sin que tal ampliación pueda exceder de la mitad del originalmente previsto.
316. Dicha disposición también establece que, si una vez transcurrido el plazo, el área o persona servidora pública requerida no atiende el requerimiento (sin causa justificada), el órgano interno de control procederá a fincar las responsabilidades que correspondan.

¹³¹ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

317. Pues bien, como se expuso en el parámetro de regularidad constitucional, las presuntas afectaciones a la autonomía e independencia de los organismos constitucionales autónomos deben ser analizadas en función de la congruencia que guarden las leyes estatales con lo establecido en las leyes generales.
318. En ese orden de ideas, es importante retomar el contenido de los artículos 91, 94, 95 y 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales establecen que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas puede iniciar de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por autoridades competentes o por auditores externos. Para cumplir sus atribuciones, las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las investigaciones que deriven de denuncias.
319. Así, las autoridades investigadoras deberán tener acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquella que las disposiciones legales en la materia consideren como reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere la ley general, con la obligación de mantener la reserva o secrecía atento a las leyes de la materia. Además, las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación.
320. Las personas que sean sujetas a investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deben atender los requerimientos que les formulen las autoridades investigadoras. Para ello, la autoridad investigadora otorgará un plazo **de cinco hasta quince días hábiles** para la atención de sus requerimientos, pudiendo ampliarse a petición de los interesados y por causa justificada, sin que tal ampliación exceda de la mitad del plazo originalmente previsto.
321. Las mismas reglas aplican para los entes públicos a quienes se formulen requerimientos, pudiéndose otorgar prórroga para atender a los requerimientos atento a la complejidad de la información.
322. Además, durante la investigación, las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas.
323. Por otro lado, el artículo 140 de la misma Ley¹³² estipula que cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a las autoridades resolutoras del asunto para la averiguación de la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello.
324. Precisado lo anterior, y como ya se mencionó, en uno de sus planteamientos la accionante considera que el segundo párrafo de la norma bajo análisis es inconstitucional, pues no especifica que dichos requerimientos solo podrán hacerse a personas sujetas a una investigación, como sí lo establece el artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
325. Este Tribunal Pleno considera que es **infundado** dicho planteamiento, pues la previsión normativa impugnada es armónica con una lectura sistemática de los artículos 91, 94, 95 ,96 y 140 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales sí permiten la posibilidad de que la autoridad investigadora puede requerir información a personas, incluso cuando no haya una investigación abierta en su contra y no sean parte del procedimiento.
326. En efecto, el artículo 95 de la citada Ley, establece que las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, sin precisar que solo pueda requerir a las personas sujetas a una investigación.
327. Por su parte, el artículo 96, párrafos primero y último, de la Ley General prevé que las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetas de investigación por presuntas irregularidades en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras y que además de las atribuciones a las que se refiere esa ley, durante la investigación dichas autoridades podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas.

¹³² **Artículo 140.** Cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a las autoridades resolutoras del asunto para la averiguación de la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello. Estarán exentos de tal obligación los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

328. Si bien en la primera parte de este último artículo señala que se podrán realizar requerimientos a las personas sujetas de investigación y que deberán ser atendidos; lo cierto es que también prevé que se podrá solicitar información o documentación a cualquier persona para aclarar lo pertinente.
329. En ese sentido, se estima que la norma impugnada busca regular en una sola disposición el deber que tienen los servidores públicos del Instituto Local –sean o no sujetos a investigación– de proporcionar información, permitir la revisión y atender los requerimientos que pueda hacer el órgano interno de control en ejercicio de sus facultades; todo lo cual encuentra asidero en el marco jurídico general.
330. Por esas razones, se estima que es infundado el planteamiento de la parte accionante, por lo que **se reconoce la validez** de la porción normativa “*Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control*” del párrafo segundo del artículo 31 D de la Ley bajo análisis del Estado de Chihuahua.
331. Ahora, en lo que respecta al planteamiento de la parte actora en el que aduce que el plazo previsto de dos hasta diez días hábiles para atender los requerimientos que formule el órgano interno de control resulta **fundado**.
332. De acuerdo con el artículo 96, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas la autoridad que formule el requerimiento de información otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos que podrá ampliar justificadamente, sin exceder la mitad del plazo previsto originalmente.
333. En ese sentido, toda vez que la Ley General establece el plazo que deben otorgar las autoridades para la atención de los requerimientos de esa naturaleza, el Congreso Local no tiene libertad configurativa para modificar los plazos para que sean atendidos los requerimientos del órgano interno de control. Así, toda vez que la norma impugnada varía el plazo que prevé la Ley General, de dos a diez días hábiles, este Alto Tribunal considera que se trastocaron las previsiones básicas contenidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
334. En consecuencia, **se declara la invalidez** de la porción normativa “*de dos hasta diez días hábiles*” del párrafo segundo del artículo 31 D de la Ley en cuestión.
335. Sobre el planteamiento de la accionante en el que señala que la norma bajo análisis es inconstitucional porque no prevé la exigencia al órgano interno de control de fundar y motivar el requerimiento, este Alto Tribunal estima que también resulta **infundado**.
336. Ello, pues se considera que la obligación de fundar y motivar cualquier acto de la autoridad no tiene que encontrarse expresamente en la norma para que quede de manifiesto que los órganos internos de control, en este caso, el del Instituto Chihuahuense, tengan que acatarla en los términos que establece el artículo 16 de la Constitución General.
337. Finalmente, con base en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³³, este Alto Tribunal, en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez, advierte que resulta inconstitucional el tercer párrafo del artículo 31 D que prevé que “*[s]i transcurrido el plazo establecido por el Órgano Interno de Control, el área o persona servidora pública requerida, sin causa justificada, no atiende los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, aquel procederá a fincar las responsabilidades que correspondan*”.
338. Al respecto, si bien el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que cometerá desacato quien no dé respuesta a un requerimiento a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio, este Alto Tribunal considera que el órgano interno de control no tiene competencia para fincar responsabilidades por dicha conducta.
339. La norma impugnada tal y como está redactada no solo no encuentra sustento en la Ley General, sino que incluso varía su contenido, pues la falta de atención a un requerimiento como el previsto por la Ley impugnada está calificado por el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como desacato del servidor público y es considerada como una falta administrativa grave en términos del artículo 51 de la misma Ley.¹³⁴

¹³³ **Artículo 40.**

En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

¹³⁴ **Título Tercero**

De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

Capítulo II

De las faltas administrativas graves de los servidores públicos

340. Además, de conformidad con los numerales 3, fracción XXVII, y 12 de la Ley General citada¹³⁵, sancionar las faltas administrativas graves le corresponde únicamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas, según sea el caso.
341. En ese sentido, sancionar la falta de atención a un requerimiento, como el establecido en la porción normativa impugnada, no está dentro de las facultades del órgano interno de control, pues de conformidad con la Ley General, ello constituye desacato, y sancionarlo es competencia de una autoridad diversa.
342. Por esas razones, el Tribunal Pleno considera que el Congreso Local alteró el régimen de responsabilidades y distribución de competencias previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues otorgó a una conducta –no atender un requerimiento sin causa justificada– consecuencias jurídicas diversas a las establecidas en la Ley General, además de darle al órgano interno de control la competencia para sancionarla, lo cual no le corresponde al tratarse de una conducta grave.
343. Consideraciones similares se sostuvieron en la **acción de inconstitucionalidad 127/2021**.¹³⁶
344. En consecuencia, **se declara la invalidez** del párrafo tercero del artículo 31 D de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
345. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 31 D, párrafo segundo, en su porción normativa “Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control”, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹³⁷
346. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de declarar la invalidez del artículo 31 D, párrafo segundo, en su porción normativa “de dos hasta diez días hábiles”, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.¹³⁸
347. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de ocho votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Laynez Potisek respecto de declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 31 D, párrafo tercero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra de las consideraciones El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.¹³⁹

Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

¹³⁵ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

XXVII. Tribunal: La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.

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

¹³⁶ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 19 de septiembre de 2023, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹³⁷ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

¹³⁸ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

¹³⁹ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

Tema 4. Informe de gestión del órgano interno de control

348. Finalmente, en su sexto concepto de invalidez, la parte accionante sostiene que se debe declarar la inconstitucionalidad del artículo 31 H de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua que establece la obligación del órgano interno de control de remitir al Congreso del Estado copia de su informe de gestión anual, ya que considera que vulnera la autonomía e independencia de ese Instituto.
349. Lo anterior, porque de acuerdo con en el artículo 19 apartado B, fracción IX, inciso e) y 31 F de la Ley en cita, lo propio es presentar el informe de gestión semestral y anual al Pleno, como lo hacen trimestralmente las diversas áreas administrativas con las que cuenta el Pleno, para su integración al informe anual que el organismo garante debe rendir al Congreso del Estado. Así, considera que otorgarle esa facultad al órgano interno de control, sería tanto como reconocerle representación frente al Congreso del Estado respecto a la remisión de informes que corresponde al órgano constitucional autónomo. De ahí que con la finalidad de mantener íntegra la autonomía e independencia del organismo autónomo lo procedente es declarar su invalidez.
350. Para responder estos planteamientos se tiene presente el contenido del artículo controvertido:

Artículo 31 H.

La persona titular del Órgano Interno de Control **deberá remitir al Congreso del Estado, copia de su informe de gestión anual, en el mes de febrero del año siguiente al que se reporta.**

[Énfasis añadido]

351. Como se observa, el artículo transcrito prevé la obligación del órgano interno de control de presentar al Congreso del Estado copia de su informe de gestión anual del ejercicio inmediato anterior.
352. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **infundado**, pues el precepto impugnado no afecta la autonomía e independencia del Instituto garante estatal.
353. Acorde al parámetro de regularidad constitucional en esta materia, las presuntas afectaciones a la autonomía e independencia de los organismos constitucionales autónomos debe ser analizada en función de la congruencia que guarden las leyes estatales con lo establecido en las leyes generales.
354. En el caso concreto, la obligación del órgano interno de control de presentar copia de su informe anual de gestión al Congreso del Estado se considera congruente con el régimen de responsabilidades administrativas y los sistemas Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, en cuanto a que, como se estableció, los órganos internos de control tienen, en el ámbito de sus competencias, las facultades de investigar, sustanciar, calificar las faltas administrativas y sancionar las faltas administrativas no graves; así también revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.¹⁴⁰
355. Por su parte, en términos del sexto párrafo de la fracción segunda del artículo 116 de la Constitución Federal, los entes de fiscalización superior de las entidades federativas constituyen órganos de las legislaturas de los estados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones¹⁴¹, además, de que estas entidades son competentes para revisar la cuenta pública, así como investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.

¹⁴⁰ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

Artículo 10. Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

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

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y

III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

¹⁴¹ **Artículo 116.** [...]

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

356. Lo anterior es congruente con el artículo 64, fracción VII, de la Constitución local¹⁴², el cual establece que corresponde al Congreso del Estado revisar y fiscalizar, en los términos de la ley de la materia y por conducto de la Auditoría Superior del Estado y de la Comisión de Fiscalización, las cuentas públicas anuales y los informes financieros trimestrales del Estado y de los municipios; así como los estados financieros de cualquier persona física o moral y, en general, de todo ente que reciba, maneje o recaude o administre recursos públicos, independientemente de su denominación.
357. Aunado a que, de acuerdo con el artículo 83 Ter, fracciones I, II y III, párrafo segundo, de la misma Constitución local¹⁴³, en la parte que interesa, le corresponde a la Auditoría Superior del Estado fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes públicos y realizar auditorías, además, derivado de las denuncias que reciba, también le corresponde revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.
358. Como se observa, el marco jurídico aplicable es armónico en cuanto a que la entidad de fiscalización superior de las entidades, perteneciente al Congreso, es quien revisa la cuenta pública, investiga y substancia los procedimientos por faltas graves, todo lo cual este Tribunal Pleno considera que es congruente con el hecho de que el órgano interno de control tenga la obligación de remitir al Congreso del Estado copia de su informe de gestión anual.
359. Lo anterior, pues el órgano interno de control es una unidad administrativa del Instituto Chihuahuense, por lo que la previsión normativa aquí controvertida se debe leer desde esa perspectiva, la cual no desconoce que éste forma parte de la estructura orgánica del Instituto y tampoco genera intromisión del Poder Legislativo local en las funciones del organismo garante.
360. En suma, la obligación de la persona titular del órgano interno de control de remitir al Congreso local una copia de su informe de gestión anual, en el mes de febrero del año siguiente al que se reporta, no atenta contra la autonomía ni del citado ente ni implica intromisión del Congreso local en las actividades de este último. Ello, en tanto que dicha obligación encuentra congruencia con el régimen de responsabilidades administrativas, del Sistema Nacional Anticorrupción e incluso en el Sistema Nacional de Fiscalización y se advierte sólo como un mecanismo más que contribuye a sus cometidos.
361. Así, contrario a lo expuesto por la parte accionante, la previsión normativa sobre la remisión de la copia del informe de gestión anual al Congreso del Estado no puede ser entendida en el sentido de que genera subordinación del Instituto Chihuahuense a su órgano interno de control, sino como una previsión que es congruente con lo establecido por las leyes generales en la materia.
362. Por las razones expuestas, se **reconoce la validez** del artículo 31 H de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

¹⁴² **Artículo 64.** Son facultades del Congreso: [...]

VII. Revisar y fiscalizar, en los términos de la ley de la materia y por conducto de la Auditoría Superior del Estado y de la Comisión de Fiscalización, las cuentas públicas anuales y los informes financieros trimestrales del Estado y de los municipios; así como los estados financieros de cualquier persona física o moral y, en general, de todo ente que reciba, maneje, recaude o administre recursos públicos, independientemente de su denominación. Si del examen de las cuentas públicas que realice la Auditoría Superior del Estado aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley. El Congreso del Estado coordinará y evaluará, a través de la Comisión de Fiscalización, el desempeño de la Auditoría Superior del Estado, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, en los términos que disponga la ley y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

¹⁴³ **Artículo 83 ter.** La auditoría Superior del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos locales de los Poderes del Estado, los municipios y de los entes públicos; así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas estatales y municipales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley;

II. Previa coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, podrá fiscalizar las participaciones federales. En el caso de que el Estado y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de las otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero;

III. Podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión, abarque, para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, estatales o municipales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, emita la Auditoría Superior del Estado, solo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determina la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior del Estado, previa autorización de su titular o previo acuerdo de la Comisión de Fiscalización, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los términos y plazos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior del Estado rendirá un informe específico al Congreso del Estado y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal de estatal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes que correspondan;

363. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó apartándose de las consideraciones y anunció voto concurrente.¹⁴⁴

VII. EFECTOS

364. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁴⁵, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, así como la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
365. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente se declara la invalidez del artículo 31 D, párrafo segundo, en la porción normativa **“de dos hasta diez días hábiles”** y párrafo tercero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, adicionados mediante Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.
366. Al haberse expulsado del orden jurídico las porciones normativas precisadas, la lectura de tales preceptos legales debe ser la siguiente:

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

Artículo 31 D. El Órgano Interno de Control, su titular y personal adscrito, cualquiera que sea su nivel, tienen impedimento para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones conferidas a las y los servidores públicos del Organismo Garante.

Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control, para lo cual se les otorgará un plazo ~~de dos hasta diez días hábiles~~, pudiendo ampliarse por causas debidamente justificadas cuando así lo solicite la parte requerida. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

~~Si transcurrido el plazo establecido por el Órgano Interno de Control, el área o persona servidora pública requerida, sin causa justificada, no atiende los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, aquel procederá a fincar las responsabilidades que correspondan.~~

367. **Previsión sobre el plazo aplicable para no generar un vacío normativo.** Asimismo, con el fin de no generar un vacío normativo en perjuicio de las personas servidoras públicas destinatarias de la norma declarada inválida, se considera la aplicación directa del artículo 96, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que dispone que “la Autoridad investigadora otorgará un plazo de **cinco hasta quince días hábiles** para la atención de sus requerimientos...”, lo anterior, en tanto se subsane en la legislación local relativa el vicio de inconstitucionalidad advertido.

¹⁴⁴ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

¹⁴⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, 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;

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Artículo 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta.

Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

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

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

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

368. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** En términos del artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria de la Materia, la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos respectivos al Congreso del Estado de Chihuahua.
369. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con efectos retroactivos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto a determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.
370. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con efectos retroactivos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto a determinar la aplicación directa del artículo 96, párrafo segundo, en la porción normativa respectiva, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, hasta en tanto se subsane en la legislación local el vicio de inconstitucionalidad advertido. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.¹⁴⁶

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** de los artículos 31 A, párrafo tercero, 31 B, fracciones II, X, XIX, XXII, XXIII y XXIV, 31 D, párrafo segundo, en su porción normativa 'Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control', y 31 H de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, reformado y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO N° LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 31 D, párrafos segundo, en su porción normativa 'de dos hasta diez días hábiles', y tercero, de la referida Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chihuahua, en la inteligencia de que, en tanto se subsana el vicio advertido respecto del plazo que tienen las personas servidoras públicas para atender los requerimientos que formule el órgano interno de control, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en el artículo 96, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad 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, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas y a la oportunidad. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente respecto del apartado de precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. La señora Ministra Batres Guadarrama y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁴⁶ La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

Se aprobó por unanimidad 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 el sobreseimiento respecto del artículo 31 B, en sus diversas fracciones, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y de sobreseimiento. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales y salvo su porción normativa “que lo representará”, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.2, denominado “Estructura orgánica del órgano interno de control”, consistente en reconocer la validez del artículo 31 A, párrafo tercero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, denominado “Parámetro de regularidad constitucional”, 2.1.1, 2.1.4, 2.1.5 y 2.1.6, denominados “Atribuciones del órgano interno de control” consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del artículo 31 B, fracciones II, XXII, XXIII y XIX, esta última al tenor de la interpretación propuesta, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.1.2, denominado “Atribuciones del órgano interno de control (Análisis del artículo 31 B, fracción X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua)”, consistente en reconocer la validez del artículo 31 B, fracción X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa “e intervenciones de control”. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.1.3, denominado “Atribuciones del órgano interno de control (Análisis del artículo 31 B, fracción XXIV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua)”, consistente en reconocer la validez del artículo 31 B, fracción XXIV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la invalidez de su porción normativa “y celebrar” y, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 31 A, párrafo tercero, en su porción normativa “que lo representará”.

Se aprobó por unanimidad 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 en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.3, denominado “Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante”, consistente en reconocer la validez del artículo 31 D, párrafo segundo, en su porción normativa “Las y los servidores públicos del Órgano Garante estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control”, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.4,

denominado "Informe de gestión del órgano interno de control", consistente en reconocer la validez del artículo 31 H de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.3, denominado "Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante", consistente en declarar la invalidez del artículo 31 D, párrafo segundo, en su porción normativa "de dos hasta diez días hábiles", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.3, denominado "Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 31 D, párrafo tercero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con efectos retroactivos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con efectos retroactivos, 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 la aplicación directa del artículo 96, párrafo segundo, en su porción normativa "La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos", de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, hasta en tanto se subsane en la legislación local el vicio de inconstitucionalidad advertido. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente durante la resolución de este asunto.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- 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 sesenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 133/2021, promovida por el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a diecisiete de febrero de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2021, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTICUATRO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en contra del Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, publicado el siete de agosto de dos mil veintiuno, en el periódico oficial de esa entidad.

El instituto accionante planteó diversos argumentos sobre el eje de que las normas afectaban la garantía de autonomía y/o autogobierno del órgano garante; en ese sentido, la parte actora consideró que al órgano interno de control se le habían atribuido facultades que no son de su competencia constitucional, entre ellas, las relativas a fiscalizar el gasto del órgano garante, realizar visitas de inspección o intervenciones de control, celebrar convenios de coordinación, expedir normatividad, hacer propuestas de mejora, entre otros aspectos.

Compartí en buena medida la decisión del Tribunal Pleno, pero diferí en algunos aspectos. En la parte en que acompañé la sentencia, lo hice con algunos argumentos o consideraciones diferentes o adicionales, las cuales me permitiré exponer en este voto, así como en externar cuáles son las razones por las que disenti parcialmente con el sentido del fallo. Por ello, dividiré mi voto en ese orden.

Razones del voto concurrente:

Precisión de las normas impugnadas y sobreseimiento por ausencia de conceptos de invalidez. En mi opinión, en el apartado de precisión de las normas impugnadas se debieron reflejar todas aquellas en contra de las cuales se planteó la acción de inconstitucionalidad. Así que debió incluirse al artículo 31 B, fracciones IX, XII, XIII, XIV, XVII, XX, XXI y XXV de la ley de transparencia impugnada.

Luego, en el apartado de improcedencia, considero que al advertirse de oficio la ausencia de conceptos de invalidez, la consecuencia era decretar el **sobreseimiento** en un resolutivo específico respecto de dicho precepto y sus fracciones.

Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control. Coincido con las consideraciones del fallo, pero en este apartado, explicaré qué razones son adicionales o diferentes al sustento de la sentencia.

a) Artículo 31 B, fracción II. Aquí añadiría que de conformidad con el diverso 109, fracción III, párrafos segundo, quinto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los órganos internos de control tienen una doble faceta: **a)** como entes fiscalizadores en la revisión del ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos y **b)** como autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras en casos de responsabilidad administrativa de faltas no graves.

En cuanto a la labor de fiscalización es pertinente señalar que se trata de una atribución *ordinaria y permanente* que el órgano de control desarrolla hacia el *interior* de la institución a la que pertenece; en cambio, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas ejercen esa facultad bajo un *carácter externo*, en función de los fondos, recursos y deuda pública con respecto a sus estados y municipios, de conformidad con el artículo 116, fracción II, párrafos sexto a octavo, de la carta constitucional.

En lo que respecta a las funciones que dicho órgano de control ejerce de investigar, substanciar y resolver, debe entenderse que la condición legal que impera en ello es que sean desarrolladas por autoridades propias del órgano, pero *distintas* en su estructura orgánica para dar cumplimiento a lo que establecen los artículos 3, fracción III y 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En congruencia con lo anterior, también se debe distinguir que por regla general las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas ejercen las facultades de investigación y substanciación cuando se trata de *faltas graves*, cuya resolución es competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa, en términos de los artículos 11 y 12 de la referida Ley General.

b) Artículo 31 B, fracción X. Las razones que dan sustento a la validez del precepto parten de que en el Decreto LXV/ABLEY/0794/2018 XII P.E. publicado el trece de junio de dos mil dieciocho en el periódico oficial del Estado de Chihuahua, se abrogó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad y se estableció que la Ley General de Responsabilidades Administrativas sería el ordenamiento rector en todo el territorio del estado¹.

Así que las facultades relativas a la inspección e intervenciones de control no están llamadas a desarrollarse en los procedimientos de responsabilidad administrativa, dado que para ese ámbito deberán atenderse las atribuciones que marque la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al ser el único ordenamiento que prevalece sobre esa materia en la entidad federativa.

De modo que las mencionadas facultades —inspección e intervenciones de control— se entienden referidas a la faceta de fiscalización del órgano interno de control y, por ende, éstas no exceden el ámbito de sus competencias que como ente fiscalizador podrá ordenar a través del titular del área correspondiente.

c) Artículo 31 B, fracción XXII. Es necesario precisar que el órgano interno de control sí está habilitado para emitir normatividad siempre bajo la condición de que ese ámbito de regulación quede estrictamente acotada a las facultades y atribuciones que puede ejercer constitucional y legalmente.

d) Artículo 31 B, fracción XXIII. La validez del precepto descansa, a mi parecer, en que la norma analizada sólo faculta al órgano interno de control a presentar propuestas al órgano garante.

Por lo que de ningún modo esa disposición autoriza para que ese ente sea el facultado de expedir, aplicar, implementar, instrumentar o materializar dichas propuestas, diagnósticos, evaluaciones, programas, proyectos, sistemas tecnológicos u otros.

e) Artículo 31 B, fracción XIX. Para mí resulta suficiente señalar que la autonomía técnica y de gestión del órgano interno de control no da como consecuencia que tenga autonomía presupuestaria, ya que ésta es una garantía del instituto de transparencia.

Así que el nombramiento o remoción del personal de ese órgano interno se entiende en lo que respecta al margen de decisión que tiene sobre los nombramientos o remociones de sus servidores públicos, pero de ninguna manera se refiere a que tenga la facultad de disponer de recursos presupuestarios del instituto referido.

Explicado ello, me aparto de las consideraciones en que se desarrolla un análisis pormenorizado sobre la profesionalización del servicio público y los principios bajo los cuales se deben regir los procesos de nombramiento o remoción del personal en el servicio profesional de carrera, ya que son aspectos que escapan a la normatividad analizada y al marco de la impugnación planteada.

Tema 3. Requerimiento a servidores públicos del órgano garante. En este punto, tengo un diferendo de razones en lo que respecta a la invalidez del **artículo 31 D, párrafo tercero**, pues me parece que es la ambigüedad del verbo “finicar” lo que trastoca el principio de seguridad jurídica.

Dicho vocablo puede referirse jurídicamente tanto a la imputación de una conducta como al establecimiento de una sanción; por lo tanto, esa falta de certeza impide a los servidores públicos saber con exactitud cuál es la autoridad que puede, en su caso, investigar y substanciar por la falta administrativa de *desacato* y, si la misma autoridad es la que podría también resolver sobre esa conducta que es calificada como grave en el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Tema 4. Informe de gestión del órgano interno de control. Opino que la validez del **artículo 31 H**, se sustenta en que la facultad relativa a remitir una copia del informe de gestión anual al Congreso del Estado se acota sólo a la función de fiscalización, ya que tratándose de responsabilidades administrativas rige la Ley General en la materia —por los motivos que ya mencioné— y en ella no se contempla la obligación de rendir ese informe.

¹ La propia ley impugnada remite a la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cuanto a facultades del órgano interno de control, ya que en su artículo 31 B, fracción I, lo dispone de esa manera:

Artículo 31 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
I. Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas [...]

Además, el órgano interno de control remite una *copia* del informe a la legislatura y el informe lo presenta ante el Pleno del instituto de transparencia; por tanto, ello no trastoca la autonomía e independencia de dicho instituto.

Razones del voto particular:

Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control y Tema 2. Estructura orgánica de dicho órgano. No compartí del todo la conclusión alcanzada por la mayoría, como enseguida lo explico.

a) Artículos 31 B, fracción XXIV y 31 A, párrafo tercero. En mi opinión, bajo suplencia de la queja, resulta inválida la porción “y celebrar” contenida en el precepto 31 B, fracción XXIV y lo que dispone el diverso numeral 31 A, párrafo tercero, en su porción “que lo representará”.

Lo anterior, debido a que las normas trastocan la garantía de autonomía del instituto accionante, en la medida en que su lectura hace suponer que el órgano interno de control tiene una personalidad jurídica propia e independiente a la del referido instituto, cuando en realidad sólo es una unidad administrativa que pertenece a éste.

Por ello, si el órgano interno no tiene esa representación diferenciada o independiente al instituto, ni tampoco es autónomo al mismo; por consiguiente, no es posible que en su representación pueda celebrar convenios, menos cuando requieran la disposición de recursos financieros, en virtud de que con ello se vulnera la autonomía presupuestaria del órgano garante, lo cual contraviene lo previsto en el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos².

Tema 3. Requerimiento a servidores públicos del órgano garante. En relación con el **artículo 31 D, párrafo segundo** , desde mi perspectiva, la norma es válida en relación con las facultades relativas a “proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos” que formule el órgano interno de control dentro de un plazo específico (“de dos hasta diez días hábiles, pudiendo ampliarse por causas debidamente justificadas”), pero por una razón distinta.

A mi juicio, la validez resulta de que se trata de una facultad que el órgano interno desarrolla en su faceta de ente fiscalizador, pues como ya dije³, hubo un decreto que dispuso que las atribuciones de ese órgano en materia de responsabilidades administrativas serán las que dispone la Ley General en la materia.

Por tanto, no es jurídicamente viable tener a esa Ley General de Responsabilidades Administrativas como el parámetro que rige a las atribuciones mencionadas, cuando justamente ese ordenamiento es el directamente aplicable para el órgano interno de control y, por ende, las facultades previstas en el artículo analizado están dirigidas a su función fiscalizadora.

Finalmente, en congruencia con mi postura, me parece innecesario señalar que para evitar un vacío normativo en relación con las normas declaradas inválidas, deberá aplicarse la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que como he dicho, ésta tiene aplicación directa en esa entidad, por mandato del propio legislador local.

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

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 cinco 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 veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 133/2021 promovida por el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a diecisiete de febrero de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

² En su vigencia al momento de dictarse el fallo.

³ En el Decreto LXV/ABLEY/0794/2018 XII P.E., publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua el trece de junio de dos mil dieciocho, se abrogó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad y se declaró que la Ley General de Responsabilidades Administrativas sería el ordenamiento rector en todo el territorio del Estado.